Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5999

07. 11. 96

Verordnung

der Bundesregierung

Zustimmungsbedürftige Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV)

A. Zielsetzung

Mit der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) wurde in Deutschland erstmals umfassend die abfallwirtschaftliche Produktverantwortung geregelt. Hiermit wird die Verantwortung für die Entsorgung von Verpackungen in die Hände der Hersteller und Vertreiber gelegt.

Die in der Verpackungsverordnung festgelegten Pflichten für die Rücknahme und stoffliche Verwertung haben deutlich erkennbare Vermeidungsanstrengungen und Verwertungsleistungen bewirkt. So ist der Verbrauch an Einwegverpackungen in Deutschland von 1991 bis 1995 um mehr als 1,3 Millionen Tonnen pro Jahr zurückgegangen. Zudem wurden in den Jahren 1993 bis 1995 allein durch das duale System „Der Grüne Punkt" mehr als 14 Millionen Verkaufsverpackungen einer stofflichen Verwertung zugeführt.

Ungeachtet dieser positiven Entwicklung legen die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Verpackungsverordnung einen Veränderungsbedarf in einzelnen Bereichen nahe, um die erreichten Fortschritte dauerhaft abzusichern und weitere Verbesserungen zu initiieren.

So wird es mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit für erforderlich angesehen, die Rahmenbedingungen für Hersteller und Vertreiber mit Blick auf die Beteiligung an dualen Systemen und die Selbstentsorgung zu verbessern, um einen sog. „Trittbrettfahren" entgegenzuwirken.

Durch die Verpackungsverordnung wurde eine starke Nachfrage nach bestimmten Entsorgungsdienstleistungen ausgelöst. In diesem Bereich bedarf es einer stärkeren Wettbewerbsorientierung, um auch aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten die mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben verknüpften Erwartungen zu erfüllen. Davon geht auch die Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode aus, wonach die Verpackungsverordnung mit dem Ziel einer Verstärkung wettbewerblicher Strukturen novelliert werden soll.

Ferner hat sich gezeigt, daß die Anforderungen an die Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen in ihrer zeitlichen Staffelung stärker den Notwendigkeiten zum weiteren Ausbau entsprechender Kapazitäten Rechnung tragen sollten.

Darüber hinaus sind die Regelungen der Verpackungsverordnung insoweit zu erweitern, als die mittlerweile vorliegende EG-Verpackungsrichtlinie eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der deutschen Verpackungsverordnung erforderlich macht. Schließlich ergab sich durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 der Bedarf, die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung anhand der Grundsätze der §§ 4 bis 6 KrW-/AbfG zu überprüfen.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf wird die Grundkonzeption der Verpackungsverordnung von 1991 weiterverfolgt. Auf der Basis der Verordnungsermächtigungen der §§ 23 und 24 KrW-/AbfG haben Hersteller und Vertreiber weiterhin die Pflicht, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen. Diese Pflichten können nach wie vor durch Beteiligung an einem flächendeckenden, endverbrauchernahen Erfassungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen erfüllt werden.

Die Veränderungen der geltenden Verpackungsverordnung liegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Hersteller und Vertreiber, die sich nicht an einem eingerichteten dualen System beteiligen wollen, sollen künftig ebenfalls die Erfüllung von Verwertungsquoten nachweisen; damit wird Wettbewerbsgleichheit zwischen den der Verordnung unterliegenden Herstellern und Vertreibern geschaffen.
- Der Wettbewerb im Entsorgungsbereich soll vor allem dadurch gefördert werden, daß die Entsorgungsleistungen für Sammeln, Sortieren und Verwerten künftig von dualen Systemen auszuschreiben, gesammelte Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben und die Kosten für die einzelnen Verpackungsmaterialien offenzulegen sind. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb verschiedener Branchensysteme durch Abstellen der Quotennachweise auf die Lizenzmenge eines Systems verbessert.
- Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter werden in den Anwendungsbereich der Verordnung neu aufgenommen. Damit entsprechen die Regelungen dem Anwendungsbereich der EG-Verpackungsrichtlinie.
- Die Verwertungsanforderungen wurden anhand der Grundsätze des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes überprüft. Sie sollen in der anspruchsvollen Höhe praktisch beibehalten werden. Durch eine zeitliche Staffelung bis 1998 soll einem angemessenen Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung getragen werden.
- Mehrweg-Getränkeverpackungen werden mit der beabsichtigten Novelle als ökologisch vorteilhafte Verpackungen weiterhin

gefördert. An dem bisherigen Instrument der Pfandpflicht im Falle des Unterschreitens des Mehrwegbestandes von 1991 wird festgehalten. Zusätzlich wird ein Anreiz zur Erhöhung der Mehrweganteile in einzelnen Getränkebereichen geschaffen. Bei Frischmilch wird in Konsequenz mittlerweile vorliegender Ökobilanz-Untersuchungen der PE-Schlauchbeutel ebenfalls als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung eingestuft und entsprechend in den Schutzbereich aufgenommen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Novelle wirkt einer weiteren Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Vermeidung und die weitere Verwendung von Verpackungen sowie die Verwertung von Verpackungsabfällen verringert sich das zu beseitigende Restmüllaufkommen. Deponierungs- und Verbrennungskapazitäten werden weniger in Anspruch genommen. Durch die Mengenreduzierung ergibt sich eine Verringerung der absoluten Entsorgungskosten. Zugleich werden „externe Kosten" im Entsorgungsbereich, d. h. Kosten, die früher auf die Allgemeinheit verteilt wurden, nun verstärkt beim Verursacher internalisiert.

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Fassung der Verpackungsverordnung keine Haushaltsausgaben. Im Gegenteil entfallen künftig die Kosten für die Ermittlung des Verpackungsaufkommens durch die Zugrundelegung der in ein System eingebrachten Verpackungen als Basis der Verwertungsanteilberechnungen.

Den Ländern und Gemeinden entstehen außerhalb des Vollzugsaufwandes keine zusätzlichen Haushaltsausgaben. Für die Gemeinden ergeben sich weitere Kostenentlastungspotentiale. Dies liegt zum einen in dem verstärkten Druck zur Vermeidung von Verpackungsmaterial, der durch die Novelle ausgeübt wird. Zum anderen werden Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern nunmehr der privaten Rücknahmeverantwortung unterworfen. Ferner führen immer stärkere Sammelleistungen von Wertstofferfassungssystemen, deren Zuständigkeit für typische Anfallstellen des Freizeitbereichs nun auch explizit in Nummer 3 Abs. 2 des Anhangs geregelt ist, zu einer Reduzierung des Restmüllaufkommens. Dies schlägt sich in einer Kostenentlastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nieder, die auch der Kostensteigerungstendenz bei Deponierung und thermischer Behandlung entgegenwirkt.

2. Vollzugsaufwand

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch die Novelle im Ergebnis keine zusätzlichen Kosten. Soweit neue Vollzugsaufgaben auf die Länder zukommen, so z. B. durch die Überprüfung von Dokumentationen über die Rücknahme und Verwertung von Ver-

packungen der Vertreiber und Hersteller, die sich nicht an Systemen beteiligt haben, ersetzen sie teilweise bereits nach der geltenden Verordnung bestehende Vollzugsaufgaben. Darüber hinaus bestehen ausreichende Möglichkeiten, diese kostenneutral zu gestalten. So ist zur Erleichterung des Vollzugs vorgesehen, daß Dokumentationen nur auf Verlangen der Behörde vorzulegen sind. Kostenreduzierungen können auch dadurch bewirkt werden, daß die Antragsbehörde auf Kosten des Antragstellers Überprüfungen der Pflichtenerfüllung vornehmen lassen kann. Im übrigen können Feststellungen nach § 6 Abs. 3 mit Nebenbestimmungen versehen werden, die das Verwaltungshandeln erleichtern und so auch zu einer Kostenentlastung der Behörden führen.

E. Sonstige Kosten

Bei den Kostenwirkungen für Hersteller und Vertreiber ist einerseits nach Verpackungsarten und andererseits nach der Systembeteiligung zu differenzieren. Für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich nicht an einem Wertstofferfassungssystem beteiligen, entstehen durch die Novelle zusätzliche Kosten dadurch, daß eine jährliche Dokumentation darüber aufzustellen ist, wie die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zurückgenommen und verwertet worden sind. Diese Kostenbelastung wird durch die Einräumung einer Kooperationsmöglichkeit jedoch gemindert. Für die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich an dualen Systemen beteiligen, entstehen durch die Novelle tendenziell geringere Kosten. Dieses begründet sich dadurch, daß das Auftreten von „Trittbrettfahrern“, also denjenigen, die zwar die Leistung eines Systems in Anspruch nehmen, aber nicht oder nicht in ausreichender Weise dafür zahlen, eingegrenzt wird.

Durch die Einbeziehung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern in den Regelungsbereich ist mit zusätzlichen Belastungen für einen kleinen Kreis von Herstellern und Vertreibern zu rechnen. Die entstehenden Kosten werden allerdings dadurch gemindert, daß einerseits keine Rücknahme am Laden, sondern nur in für den Endverbraucher zumutbarer Entfernung gefordert wird. Andererseits werden eine Umstellungsfrist eingeräumt und Kooperationsmöglichkeiten eröffnet.

Ferner können sich Kostenentlastungen bei Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen dadurch ergeben, daß Systembetreiber künftig Entsorgungsleistungen in geeigneter Weise öffentlich auszuschreiben haben und die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben sind. Durch diese stärkere Wettbewerbsorientierung können Systembetreibern Vorteile sowohl auf der Kosten- als auch auf der Erlösseite entstehen, die dann an die Systembeteiligten weitergegeben werden können. Auch durch die flexiblere Regelung der Kunststoffverwertung ergeben sich Kostensenkungspotentiale.

Durch die Bezugnahme auf die in ein System eingebrachte Menge bei den Verwertungsanforderungen wird die Errichtung konkurrierender Systeme erheblich erleichtert. Dies kann dazu führen, daß durch verstärkten Wettbewerb für Hersteller und Vertreiber Kostenentlastungspotentiale entstehen.

Eine Erhöhung des Vollzugsaufwandes für Wirtschaftsunternehmen ist nicht zu erwarten. Durch die Kontinuität der Regelungen sind eher Entlastungen durch die Nutzung der bisherigen Erfahrungen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen mit einem kleinen Verwaltungsapparat.

Generelle Aussagen zur Höhe der Kostenbelastung oder -entlastung von Herstellern und Vertreibern sind derzeit nicht möglich, da diese sehr stark vom verwendeten Verpackungsmaterial und den eingeschlagenen Verwertungs- oder Entsorgungswegen abhängen.

Durch die Novellierung können sich Preiswirkungen bei den Müllgebühren ergeben. Durch die zunehmende Vermeidung und Verwertung von Verpackungen reduziert sich das Restmüllaufkommen und ergibt sich ein Senkungspotential bei den Müllgebühren. Diese Kostenreduzierung wird sich jedoch nicht automatisch beim Bürger in Form von Gebührensenkungen niederschlagen. Aufgrund von Kostensteigerungen im Entsorgungsbereich, deren Gründe außerhalb der Verpackungsverordnung liegen, sowie eines hohen Fixkostenanteils bei bestimmten Entsorgungskosten, wird eine Kosteneinsparung oft nur zum Ausgleich von Kostenerhöhungen ausreichen.

Bei Produkten, für deren Verpackungen sich Hersteller und Vertreiber nicht an Wertstofferfassungssystemen beteiligen, können sich Preiswirkungen durch die Überwälzung von nunmehr erstmals auftretenden Erfassungs- und Verwertungskosten ergeben. Soweit die Novelle das Auftreten von „Trittbrettfahrern" wirksam eingrenzt, werden die Preise dagegen reduziert. Die Entgelte für die Leistung von Wertstofferfassungssystemen werden sich auf eine größere Anzahl von Produkten verteilen, so daß für das einzelne Produkt ein geringerer Beitrag zur Finanzierung von Erfassung, Sortierung und Verwertung erforderlich ist. Auch liegen Anhaltspunkte aus der bisherigen Praxis vor, daß in vielen Bereichen keine vollständige Überwälzung der Systementgelte auf den Verbraucher erfolgt.

Weitere Preisreduzierungen können sich dadurch ergeben, daß die Preise für Entsorgungsleistungen durch die geforderte öffentliche Ausschreibung und einem damit verbundenen verstärkten Wettbewerb sinken werden. Über das Ausmaß von Preisreduzierungen lassen sich jedoch noch keine Aussagen treffen.

Sofern sich Erhöhungen oder Reduzierungen ergeben, dürften diese jedoch wegen ihres relativ geringen Anteils an den Herstellungskosten der Produkte so gering sein, daß Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nicht zu erwarten sind.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (321) – 235 05 – Ve 17/96

Bonn, den 7. November 1996

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Ich bitte, die Zustimmung des Deutschen Bundestages gemäß § 59 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes herbeizuführen.

Dr. Helmut Kohl

Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV)

Vom . . . 1996[1])

Auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 4, des § 23 Nr. 6, des § 24 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 und Abs. 2 Nr. 1 und des § 57, jeweils in Verbindung mit § 59, sowie des § 7 Abs. 1 Nr. 3 und des § 12 Abs. 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Berücksichtigung der Rechte des Bundestages:

ABSCHNITT I

Abfallwirtschaftliche Ziele, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

§ 1

Abfallwirtschaftliche Ziele

(1) Diese Verordnung bezweckt, die Auswirkungen von Abfällen aus Verpackungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Verpackungsabfälle sind in erster Linie zu vermeiden; im übrigen wird der Wiederverwendung von Verpackungen, der stofflichen Verwertung sowie den anderen Formen der Verwertung Vorrang vor der Beseitigung von Verpackungsabfällen eingeräumt. Bis zum 30. Juni 2001 sollen von den gesamten Verpackungsabfällen 65 Gewichtsprozent verwertet und 45 Gewichtsprozent stofflich verwertet werden.

(2) Verpackungen sind so herzustellen und zu vertreiben, daß

1. das Verpackungsvolumen und -gewicht auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Erhaltung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene des verpackten Produkts und zu dessen Akzeptanz für den Verbraucher angemessen ist;
2. ihre Wiederverwendung oder Verwertung möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Verwertung oder Beseitigung von Verpackungsabfällen auf ein Mindestmaß beschränkt sind;
3. schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien bei der Beseitigung von Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt sind.

[1]) Mit dieser Verordnung wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. EG Nr. L 365 S. 10) umgesetzt.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Die Verordnung gilt für alle im Geltungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in Verkehr gebrachten Verpackungen, unabhängig davon, ob sie in der Industrie, im Handel, in der Verwaltung, im Gewerbe, im Dienstleistungsbereich, in Haushaltungen oder anderswo anfallen und unabhängig von den Materialien, aus denen sie bestehen.

(2) Soweit auf Grund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an Verpackungen oder die Entsorgung von Verpackungsabfällen oder die Beförderung von verpackten Erzeugnissen oder von Verpackungsabfällen bestehen, bleiben diese unberührt.

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieser Verordnung sind

1. Verpackungen:
   Aus beliebigen Materialien hergestellte Produkte zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können und vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden.
2. Verkaufsverpackungen:
   Verpackungen, die als eine Verkaufseinheit angeboten werden und beim Endverbraucher anfallen. Verkaufsverpackungen im Sinne der Verordnung sind auch Verpackungen des Handels, der Gastronomie und anderer Dienstleister, die die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichen oder unterstützen (Serviceverpackungen) sowie Einweggeschirr und Einwegbestecke.
3. Umverpackungen:
   Verpackungen, die als zusätzliche Verpackungen zu Verkaufsverpackungen verwendet werden und nicht aus Gründen der Hygiene, der Haltbarkeit oder des Schutzes der Ware vor Beschädigung oder Verschmutzung für die Abgabe an den Endverbraucher erforderlich sind.
4. Transportverpackungen:
   Verpackungen, die den Transport von Waren erleichtern, die Waren auf dem Transport vor Schäden bewahren oder die aus Gründen der Sicherheit des Transports verwendet werden und beim Vertreiber anfallen.

(2) Getränkeverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind geschlossene oder überwiegend geschlossene Verpackungen für flüssige Lebensmittel im Sinne des § 1 Abs. 1 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind, ausgenommen Joghurt und Kefir.

(3) Mehrwegverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden.

(4) Verbundverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen aus unterschiedlichen, von Hand nicht trennbaren Materailien, von denen keines einen Gewichtsanteil von 95 vom Hundert überschreitet.

(5) Langlebige Verpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die dem dauerhaften Gebrauch eines Produktes dienen, das im statistischen Mittel eine Lebensdauer von mindestens fünf Jahren aufweist.

(6) Schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne dieser Verordnung sind

1. Stoffe und Zubereitungen, die bei einem Vertrieb im Einzelhandel dem Selbstbedienungsverbot nach § 4 der Chemikalienverbotsverordnung unterliegen würden;
2. Pflanzenschutzmittel im Sinne des § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes, die
   a) als sehr giftig, giftig, ätzend, brandfördernd, hochentzündlich nach Anhang I Nr. 2 der Gefahrstoffverordnung oder
   b) als gesundheitsschädlich nach Anhang I Nr. 2 und mit dem R-Satz R 40, R 62 oder R 63 nach Anhang I Nr. 3 der Gefahrstoffverordnung

   gekennzeichnet sind.

(7) Hersteller im Sinne dieser Verordnung ist, wer Verpackungen, Packstoffe oder Erzeugnisse herstellt, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden.

(8) Vertreiber im Sinne dieser Verordnung ist, wer Verpackungen, Packstoffe oder Erzeugnisse, aus denen unmittelbar Verpackungen hergestellt werden, oder Waren in Verpackungen, gleichgültig auf welcher Handelsstufe, in Verkehr bringt. Vertreiber im Sinne dieser Verordnung ist auch der Versandhandel.

(9) Als Einzugsgebiet des Herstellers oder Vertreibers ist das Gebiet des Landes anzusehen, in dem die Waren in Verpackungen in Verkehr gebracht werden.

(10) Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung ist derjenige, der die Waren in der an ihn gelieferten Form nicht mehr weiter veräußert. Private Endverbraucher im Sinne dieser Verordnung sind Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen von Verpakkungen, insbesondere Gaststätten, Hotels, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Freiberufler sowie kleine Handwerksbetriebe mit Ausnahme von Druckereien und sonstigen papierverarbeitenden Betrieben.

ABSCHNITT II

Rücknahme-, Pfanderhebungs- und Verwertungspflichten

§ 4

Rücknahmepflichten für Transportverpackungen

(1) Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, Transportverpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen. Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen.

(2) Die zurückgenommenen Transportverpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Bei Transportverpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, ist die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt.

§ 5

Rücknahmepflichten für Umverpackungen

(1) Vertreiber, die Waren in Umverpackungen anbieten, sind verpflichtet, bei der Abgabe der Waren an Endverbraucher die Umverpackungen zu entfernen oder dem Endverbraucher in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände Gelegenheit zum Entfernen und zur unentgeltlichen Rückgabe der Umverpackung zu geben. Dies gilt nicht, wenn der Endverbraucher die Übergabe der Waren in der Umverpackung verlangt; in diesem Fall gelten die Vorschriften über die Rücknahme von Verkaufsverpackungen entsprechend.

(2) Soweit der Vertreiber die Umverpackung nicht selbst entfernt, muß er an der Kasse durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln darauf hinweisen, daß der Endverbraucher in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände die Möglichkeit hat, die Umverpackungen von der erworbenen Ware zu entfernen und zurückzulassen.

(3) Der Vertreiber ist verpflichtet, in der Verkaufsstelle oder auf dem zur Verkaufsstelle gehörenden Gelände geeignete Sammelgefäße zur Aufnahme der Umverpackungen für den Endverbraucher gut sichtbar und gut zugänglich bereitzustellen. Dabei ist eine Getrennthaltung einzelner Wertstoffgruppen sicherzustellen, soweit dies ohne Kennzeichnung möglich ist. Der Vertreiber ist verpflichtet, Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

§ 6

Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen

(1) Der Vertreiber ist verpflichtet, vom Endverbraucher gebrauchte, restentleerte Verkaufsverpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen, einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs zuzuführen und die Anforderungen nach Nummer 2 des Anhangs zu erfüllen. Die Anforderungen an die Verwertung können auch durch eine erneute Verwendung oder Weitergabe an Vertreiber oder Hersteller nach Absatz 2 erfüllt werden. Der Vertreiber muß den privaten Endverbraucher durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln auf die Rückgabemöglichkeit nach Satz 1 hinweisen. Die Verpflichtung nach Satz 1 beschränkt sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe und auf Verpackungen solcher Waren, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt. Für Vertreiber mit einer Verkaufsfläche von weniger als 200 m^2 beschränkt sich die Rücknahmeverpflichtung auf die Verpackungen der Marken, die der Vertreiber in Verkehr bringt. Im Versandhandel ist die Rücknahme durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zum Endverbraucher zu gewährleisten. In der Warensendung und in den Katalogen ist auf die Rückgabemöglichkeit hinzuweisen. Soweit Verkaufsverpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, können abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden. Soweit Vertreiber die Verpflichtungen nach Satz 1 nicht durch Rücknahme an der Abgabestelle erfüllen, haben sie diese durch ein System nach Absatz 3 sicherzustellen. Für Vertreiber von Verpackungen, für die die Möglichkeit einer Beteiligung an einem System nach Absatz 3 nicht besteht, gelten abweichend von Satz 1 die Verwertungsanforderungen nach § 4 Abs. 2 entsprechend.

(2) Hersteller und Vertreiber sind verpflichtet, die nach Absatz 1 von Vertreibern zurückgenommenen Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe unentgeltlich zurückzunehmen, einer Verwertung entsprechend den Anforderungen in Nummer 1 des Anhangs zuzuführen und die Anforderungen nach Nummer 2 des Anhangs zu erfüllen. Die Anforderungen an die Verwertung können auch durch eine erneute Verwendung erfüllt werden. Die Verpflichtungen nach Satz 1 beschränken sich auf Verpackungen der Art, Form und Größe sowie auf Verpackungen solcher Waren, welche die jeweiligen Hersteller und Vertreiber in Verkehr bringen. Absatz 1 Satz 8 bis 10 gilt entsprechend.

(3) Die Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 entfallen bei Verpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System beteiligt, das flächendeckend im Einzugsgebiet des nach Absatz 1 verpflichteten Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe in ausreichender Weise gewährleistet und die im Anhang genannten Anforderungen erfüllt. Die Beteiligung an einem System nach Satz 1 ist der zuständigen Behörde auf Verlangen nachzuweisen. Die für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Behörde stellt auf Antrag des Systembetreibers fest, daß ein System nach Satz 1 flächendeckend eingerichtet ist. Die Feststellung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, die erforderlich sind, um die beim Erlaß der Feststellung vorliegenden Voraussetzungen auch während des Betriebs des Systems dauerhaft sicherzustellen. Sie ist öffentlich bekanntzugeben und vom Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntgabe an wirksam.

(4) Die zuständige Behörde kann ihre Entscheidung nach Absatz 3 Satz 3 widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, daß die in Absatz 3 Satz 1 genannten Anforderungen nicht eingehalten werden. Sie gibt den Widerruf ebenfalls öffentlich bekannt. Der Widerruf ist auf Verpackungen bestimmter Materialien zu beschränken, soweit nur für diese die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Verwertungsquoten nicht erreicht werden. Die Absätze 1 und 2 finden am ersten Tag des auf die Bekanntgabe des Widerrufs folgenden sechsten Kalendermonats Anwendung. Die zuständige Behörde kann ihre Entscheidung nach Absatz 3 Satz 3 ferner widerrufen, sobald und soweit sie feststellt, daß der Betrieb des Systems eingestellt ist. Die Absätze 1 und 2 finden in diesem Fall zwei Monate nach Bekanntgabe des Widerrufs Anwendung.

(5) Diese Vorschrift gilt nicht für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Nummer 4 Abs. 1 des Anhangs bleibt unberührt.

§ 7

Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter

(1) Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter sind verpflichtet, bis zum 1. Januar 1999 durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß gebrauchte, restentleerte Verpackungen vom Endverbraucher in zumutbarer Entfernung unentgeltlich zurückgegeben werden können. Sie müssen den Endverbraucher durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln in der Verkaufsstelle und im Versandhandel durch andere geeignete Maßnahmen auf die Rückgabemöglichkeit hinweisen. Soweit Verkaufsverpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, können abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden.

(2) Die zurückgenommenen Verpackungen sind einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

§ 8

Pfanderhebungspflicht für Getränkeverpackungen sowie für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln und von Dispersionsfarben

(1) Vertreiber, die flüssige Lebensmittel in Getränkeverpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind, in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem

Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,50 Deutsche Mark einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben; ab einem Füllvolumen von 1,5 Liter beträgt das Pfand mindestens eine Deutsche Mark einschließlich Umsatzsteuer. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Das Pfand ist jeweils bei Rücknahme der Verpackungen nach § 6 Abs. 1 und 2 zu erstatten.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für an private Endverbraucher abgegebene Verpackungen

1. für Wasch- und Reinigungsmittel im Sinne von § 2 Abs. 1 des Wasch- und Reinigungsmittelgesetzes,
2. für Dispersionsfarben mit einer Füllmasse ab zwei Kilogramm. In diesem Falle beträgt das Pfand zwei Deutsche Mark.

§ 9

Befreiung von Pfandpflichten, Schutz von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen

(1) § 8 findet keine Anwendung auf Verpackungen, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligt. § 6 Abs. 4 gilt entsprechend.

(2) Sofern der Anteil für Mehrwegverpackungen für Bier, Mineralwasser (einschließlich Quellwässer, Tafelwässer und Heilwässer), Erfrischungsgetränke mit Kohlensäure, Erfrischungsgetränke ohne Kohlensäure (einschließlich Fruchtsäfte, Fruchtnektare und Gemüsesäfte) und Wein (ausgenommen Perl-, Schaum-, Wermut- und Dessertweine) im Kalenderjahr entweder im jeweiligen Einzugsgebiet unter den im Jahre 1991 im Einzugsgebiet bestehenden Anteil oder insgesamt im Geltungsbereich dieser Verordnung unter 72 vom Hundert sinkt, wird für den Zeitraum von 12 Monaten nach der Bekanntmachung des Unterschreitens der Mehrweganteile eine erneute Erhebung über die erheblichen Mehrweganteile durchgeführt. Liegt auch bei dieser erneuten Erhebung der Mehrweganteil unter den genannten Vomhundertsätzen, hat die zuständige Behörde ihre Entscheidung nach § 6 Abs. 3 zu widerrufen, soweit sie Verpackungen nach § 8 Abs. 1 betrifft. § 6 Abs. 4 Satz 2 und 4 gilt entsprechend. Sie kann von dem Widerruf Verpackungen bestimmter Getränkebereiche ausnehmen, wenn für diese Getränke nachweislich der im Jahre 1991 festgestellte Anteil bundesweit oder im jeweiligen Einzugsgebiet nicht unterschritten ist. Für pasteurisierte Konsummilch gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend, wenn der im Geltungsbereich der Verordnung bestehende Anteil von Mehrwegverpackungen und von Schlauchbeutel-Verpackungen aus Polyethylen im Kalenderjahr unter 20 vom Hundert sinkt.

(3) Die Bundesregierung gibt die nach Absatz 2 erheblichen Anteile für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen jährlich im Bundesanzeiger bekannt.

(4) Sofern der nach Absatz 2 erhebliche Anteil für ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen nach einem Widerruf wieder erreicht wird, hat die zuständige Behörde auf Antrag oder von Amts wegen eine erneute Feststellung nach § 6 Abs. 3 zu treffen.

§ 10

Beschränkung der Rücknahme- und Pfanderstattungspflichten

Vertreiber in einem Einzugsgebiet, in dem § 8 Anwendung findet, können die Rücknahme und die Pfanderstattung für solche Verpackungen verweigern, die aus Einzugsgebieten stammen, in denen eine Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 3 erfolgt ist. Zur Unterscheidung können sie ihre Verpackungen zusammen mit Pfandmarken ausgeben oder auf andere Weise kenntlich machen.

§ 11

Beauftragung Dritter

Hersteller und Vertreiber können sich zur Erfüllung der in dieser Verordnung bestimmten Pflichten Dritter bedienen. Die Rücknahme von Verpackungen und die Erstattung von Pfandbeträgen kann auch über Automaten erfolgen.

ABSCHNITT III

Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 12

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 61 Abs. 1 Nr. 5 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1, auch in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 10, dieser auch in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 4, Verpackungen nach Gebrauch nicht zurücknimmt oder einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung nicht zuführt,
2. entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 Umverpackungen nicht entfernt und dem Endverbraucher Gelegenheit zum Entfernen oder zur Rückgabe von Umverpackungen nicht gibt,
3. entgegen § 5 Abs. 2 oder § 6 Abs. 1 Satz 3 oder 7 einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,
4. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 1 Sammelgefäße nicht oder nicht in der vorgeschriebenen Weise bereitstellt,
5. entgegen § 5 Abs. 3 Satz 3 Umverpackungen einer erneuten Verwendung oder einer stofflichen Verwertung nicht zuführt,
6. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1 Verkaufsverpackungen nicht zurücknimmt oder einer Verwertung nicht zuführt,

7. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 1, jeweils in Verbindung mit Nummer 2 Abs. 1 Satz 5 oder 6 des Anhangs, Nummer 2 Abs. 1 Satz 5 auch in Verbindung mit Nummer 2 Abs. 2 des Anhangs, eine Dokumentation oder ein Konzept nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt oder eine Dokumentation durch einen Prüfbericht nicht oder nicht rechtzeitig bestätigt,

8. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 6 oder 9, auch in Verbindung mit Abs. 2 Satz 4, die Rücknahme nicht gewährleistet oder nicht sicherstellt,

9. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 2 einen Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erbringt,

10. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 1 nicht dafür sorgt, daß Verpackungen zurückgegeben werden können,

11. entgegen § 7 Abs. 1 Satz 2 einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,

12. entgegen § 7 Abs. 2 zurückgenommene Verpackungen einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung nicht zuführt oder

13. entgegen § 8 Abs. 1, auch in Verbindung mit Absatz 2, ein Pfand nicht erhebt oder nicht erstattet.

§ 13

Übergangsvorschrift

(1) § 6 findet für Verpackungen von Füllgütern, die nach der Gefahrstoffverordnung zu kennzeichnen sind und nicht dem § 7 unterliegen, bis zum 31. Dezember 1998 keine Anwendung. Satz 1 gilt nicht, soweit die Verpackungen bei privaten Endverbrauchern anfallen. § 4 findet für Verpackungen, die mit Resten oder Anhaftungen von schadstoffhaltigen Füllgütern behaftet sind, bis zum 31. Dezember 1998 keine Anwendung.

(2) Soweit die Feststellung eines Systems ausschließlich für Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, beantragt wird, kann die zuständige Behörde eine Feststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 3 bis zum 31. Dezember 1998 unabhängig von der Anforderung der Flächendeckung treffen, wenn sichergestellt wird, daß mindestens 50 vom Hundert der in das System eingebrachten Verpackungen einer Kompostierung zugeführt werden.

§ 14

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ausnahme des § 12 Nr. 10 bis 12 am Tage nach der Verkündung in Kraft. § 12 Nr. 10 bis 12 tritt am 1. Januar 1999 in Kraft. Mit Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) außer Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Anhang (zu § 6)

1. Anforderungen an die Verwertung von Verkaufsverpackungen

(1) Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber haben hinsichtlich der von ihnen im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verpackungen die in den Absätzen 2 bis 5 enthaltenen Anforderungen an die Verwertung zu erfüllen. Antragsteller nach § 6 Abs. 3 haben hinsichtlich der im Geltungsbereich in ihr System eingebrachten Verpackungen die in den Absätzen 2, 4 und 5 enthaltenen Anforderungen an die Verwertung zu erfüllen.

(2) Im Jahresmittel müssen mindestens folgende Mengen an Verpackungen in Gewichtsprozent einer stofflichen Verwertung zugeführt werden:

Material	ab 1. Januar 1996	ab 1. Januar 1998
Glas	70 %	75 %
Weißblech	70 %	70 %
Aluminium	50 %	60 %
Papier, Pappe, Karton	60 %	70 %
Verbunde	50 %	60 %

Soweit Verbunde einem eigenen Verwertungsweg zugeführt werden, ist ein eigenständiger Nachweis der Quote nach Satz 1 zulässig. Für Verbunde, die in einem Strom eines der vorgenannten Hauptmaterialien erfaßt und einer Verwertung zugeführt werden, ist die Quote nach Satz 1 durch geeignete Stichprobenerhebungen nachzuweisen. Es ist sicherzustellen, daß Verbunde mit einer Materialkomponente stofflich verwertet und im übrigen verwertet werden.

Kunststoffverpackungen müssen mindestens in folgenden Mengen einer Verwertung zugeführt werden:

ab 1. Januar 1996: 50 %

ab 1. Januar 1998: 60 %

Dabei sind mindestens 40 vom Hundert dieser Verwertungsquote durch Verfahren sicherzustellen, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder der Kunststoff für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt. Die Bundesregierung wird diese Anforderung an die Kunststoffverwertung bis zum 1. Januar 1999 im Lichte gewonnener Erkenntnisse überprüfen.

Soweit Kunststoffverpackungen, die überwiegend aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind und deren sämtliche Bestandteile kompostierbar sind, in einem eigenständigen System erfaßt werden, sind ab Januar 1999 mindestens 60 vom Hundert einer Kompostierung zuzuführen.

(3) Für gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber gelten in den Jahren 1997 und 1998 die Anforderungen des Absatzes 2 als erfüllt, wenn mindestens 50 vom Hundert der jeweiligen Quoten erreicht werden.

(4) Verpackungen aus Materialien, für die keine konkreten Verwertungsquoten vorgegeben sind, sowie langlebige Verpackungen sind einer stofflichen Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Bei Verpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind, ist die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt.

(5) Die tatsächlich erfaßte Menge an Verpackungen ist unbeschadet des Absatzes 2 einer Verwertung zuzuführen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Ansonsten sind sie einer umweltverträglichen Beseitigung zuzuführen; dazu sind sie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Gewerbeabfall zu überlassen, es sei denn, der Antragsteller kann eine umweltverträgliche Beseitigung in anderer Weise gewährleisten.

2. Allgemeine Anforderungen an Verpflichtete nach § 6 Abs. 1 und 2

(1) Zur Rücknahme von Verpackungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 verpflichtete Hersteller und Vertreiber haben die im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen und verwerteten Verkaufsverpackungen in nachprüfbarer Weise zu dokumentieren. Die Dokumentation ist in Gewicht, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Verpackungsmaterialien, zu erstellen. Mehrwegverpackungen sind in die Dokumentation nicht aufzunehmen. Ein Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber ist zulässig. Die jährliche Dokumentation ist der Behörde, auf deren Gebiet der Hersteller oder Vertreiber ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen. Auf Verlangen der Behörde ist die Dokumentation durch einen Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen zu bestätigen.

(2) Absatz 1 gilt hinsichtlich langlebiger Verpackungen mit der Einschränkung, daß Hersteller und Vertreiber in einem schlüssigen Konzept darzulegen haben, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, damit die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen nach Gebrauch ihnen oder einem beauftragten Dritten zurückgegeben werden. Im Rahmen der Konzeption ist vorzusehen, in welchen zeitlichen Abständen eine Dokumentation über die in Verkehr gebrachten, die zurückgenommenen und verwerteten Verkaufsverpackungen erstellt wird.

3. Allgemeine Anforderungen an Systeme nach § 6 Abs. 3

(1) Es ist mit Systemen nach § 6 Abs. 3 sicherzustellen, daß Verpackungen beim privaten Endverbraucher (Holsysteme) oder in dessen Nähe durch geeignete Sammelsysteme (Bringsysteme) oder durch eine Kombination beider Systeme erfaßt werden. Dabei sollen die bestehenden Systeme der kommunalen Gebietskörperschaften einbezogen werden. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Übernahme oder Mitbenutzung der Einrichtungen, die für die Sammlung und Sortierung von Verpackungen erforderlich sind, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Erfassung nach Satz 1 ist auf private Endverbraucher zu beschränken.

(2) Es ist mit Systemen nach § 6 Abs. 3 ferner sicherzustellen, daß eine Erfassung der Verpackungen auch an typischen Anfallstellen des Freizeitbereichs erfolgt. Typische Anfallstellen sind insbesondere Ferienanlagen, Freizeitparks, Sportstadien, Raststätten und vergleichbare Einrichtungen.

(3) Der Antragsteller hat sicherzustellen, daß

1. Entsorgungsleistungen (Erfassung, Sortierung, Verwertung) in einem Verfahren, das eine Vergabe im Wettbewerb sichert, ausgeschrieben werden,
2. die Kosten für Erfassung, Sortierung sowie Verwertung oder Beseitigung für die einzelnen Verpackungsmaterialien offengelegt werden,
3. die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abgegeben werden,
4. die nach Nummer 4 geforderten Nachweise über die Beteiligung am jeweiligen System vorgelegt werden,
5. die nach Nummer 1 festgelegten Anforderungen an die Wertstoffverwertung nachgewiesen werden und
6. im Falle der Einstellung des Systembetriebs die Entsorgung der in den Sammeleinrichtungen des Systems tatsächlich erfaßten Verpackungen gewährleistet wird.

(4) Der Antragsteller hat in überprüfbarer Form Nachweise über die erfaßten und die einer stofflichen und einer energetischen Verwertung zugeführten Mengen zu erbringen. Dabei ist in nachprüfbarer Weise darzustellen, welche Mengen in den einzelnen Ländern erfaßt wurden. Der Nachweis ist jeweils zum 1. Mai des darauffolgenden Jahres auf der Grundlage der vom Antragsteller nachgewiesenen Menge an Verpackungen, die in das System eingebracht sind, aufgeschlüsselt nach Verpackungsmaterialien zu erbringen. Auf Verlangen der Antragsbehörde ist der Nachweis durch einen Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen zu bestätigen. Die Antragsbehörde kann auf Kosten des Antragstellers eine Überprüfung der Verwertungsnachweise selbst oder durch eine geeignete Einrichtung vornehmen.

4. Beteiligung an Systemen nach § 6 Abs. 3

(1) Verpackungen von Füllgütern im Sinne von § 7 dürfen in Systeme nach § 6 Abs. 3 grundsätzlich nicht aufgenommen werden. Der Antragsteller kann solche Verpackungen in sein System aufnehmen, wenn Hersteller oder Vertreiber durch Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen unter Berücksichtigung des gewöhnlichen Verbraucherverhaltens die Systemverträglichkeit glaubhaft machen. Verpackungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung in ein System nach § 6 Abs. 3 aufgenommen sind, dürfen in dem System verbleiben, wenn

Hersteller oder Vertreiber bis spätestens zum 1. Januar 1999 die Systemverträglichkeit glaubhaft machen.

(2) Der Träger des Systems hat den beteiligten Herstellern und Vertreibern die Beteiligung am System zu bestätigen. Hersteller und Vertreiber können die Beteiligung durch Kennzeichnung der Verpackung oder andere geeignete Maßnahmen kenntlich machen.

(3) Der Antragsteller hat jeweils zum 1. Mai eines Jahres gegenüber der Antragsbehörde Nachweis zu führen, in welchem Umfang Hersteller oder Vertreiber im Vorjahr im Geltungsbereich der Verordnung Verkaufsverpackungen in sein System eingebracht haben. Der Nachweis ist aufgeschlüsselt nach Verpackungsmaterialien durch Testat eines Wirtschaftsprüfers zu bestätigen. Als eingebracht gelten sämtliche Verpackungen, für die sich Hersteller oder Vertreiber an dem System beteiligen.

(4) Die Antragsbehörde kann auf Kosten des Antragstellers selbst oder durch eine geeignete Einrichtung eine Überprüfung der Nachweise vornehmen. Soweit durch die Aufnahme von Verpackungen in das System Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere der Gesundheit und des Wohlbefindens der Menschen, zu besorgen sind, kann die Antragsbehörde verlangen, daß der Antragsteller die Systemverträglichkeit der entsprechenden Verpackung glaubhaft macht. Die Antragsbehörde kann die Aufnahme der Verpackung im Einzelfall untersagen, wenn die Systemverträglichkeit nicht glaubhaft gemacht wird.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Ausgangslage

a) Im Zeitpunkt des Erlasses der Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 (BGBl. I S. 1234) betrug der jährliche Verpackungsverbrauch in Deutschland rd. 15,3 Millionen Tonnen. Dabei lag allein der Verbrauch an Einwegverpackungen bei rd. 13,1 Millionen Tonnen. Aufgrund der kurzen Lebensdauer von Verpackungen – insbesondere von Einweggebinden – kam diesen Verpackungsabfällen ein besonderer Stellenwert am gesamten Abfallaufkommen zu.

Mit der Einführung einer Vermeidungs- und Verwertungspflicht für gebrauchte Verpackungen sollte daher dem Erfordernis Rechnung getragen werden, einem sich abzeichnenden Entsorgungsnotstand und den damit verbundenen negativen Auswirkungen für die Umwelt vorzubeugen.

b) Grundlegendes Regelungsinstrument zur Erreichung der Vermeidungs- und Verwertungsziele der Verpackungsverordnung ist die an Hersteller und Vertreiber gerichtete Verpflichtung, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

Dieser ordnungsrechtliche Ansatz wird in § 6 Abs. 3 und § 9 Abs. 1 durch eine spezifische Ausprägung des Kooperationsprinzips ergänzt. Die mit der Beteiligung an einem von der Wirtschaft organisierten flächendeckenden, endverbrauchernahen Erfassungssystem für gebrauchte Verkaufsverpackungen verbundene Freistellungsmöglichkeit bildet ein zentrales Element der Verpackungsverordnung. Die Verordnung bringt dadurch zum Ausdruck, daß eine individuelle Pflichterfüllung dann nicht erforderlich ist, wenn die Zielsetzungen durch die Beteiligung der Verpflichteten an einem dualen System der Abfallentsorgung ebenfalls erreicht werden können.

Mit der Beschränkung auf ordnungsrechtliche Handlungspflichten wurde auch zunächst auf zusätzliche steuer- und abgabenrechtliche Instrumente zur Umsetzung der Abfallvermeidungsziele verzichtet.

c) Die in der Verpackungsverordnung festgelegten Pflichten von Handel und Industrie für die Rücknahme und stoffliche Verwertung ihrer Produkte haben deutlich erkennbare Vermeidungsanstrengungen und Verwertungsleistungen bewirkt.

So ist der Verbrauch an Einwegverpackungen in Deutschland von 1991 bis 1995 um mehr als 1,3 Millionen Tonnen zurückgegangen. Allein bei den im privaten Bereich und im Kleingewerbe anfallenden Verkaufsverpackungen ist eine Verringerung von rd. 7,6 Millionen Tonnen auf 6,7 Millionen Tonnen zu verzeichnen.

Aber auch bei der Verwertung sind deutliche Fortschritte festzustellen. Die Duales System Deutschland GmbH (DSD GmbH) hat in den Jahren 1993 bis 1995 mehr als 14 Millionen t Verkaufsverpakkungen einer stofflichen Verwertung zugeführt.

d) Ungeachtet dieser positiven Entwicklungen legen die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Verpakkungsverordnung einen Veränderungsbedarf in einzelnen Bereichen nahe, um in der Praxis aufgetretene Unzulänglichkeiten zu beseitigen und die erreichten Fortschritte dauerhaft abzusichern.

So hat sich gezeigt, daß die Anforderungen an die Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen in ihrer zeitlichen Staffelung stärker den Notwendigkeiten zum Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung tragen sollten.

Auch hat bereits die Finanzkrise der DSD GmbH im September 1993 deutlich gemacht, daß die Funktionsfähigkeit eines dualen Systems nicht allein aus dem Zusammenspiel ordnungsrechtlicher Handlungspflichten und der entsprechenden Freistellungsmöglichkeit gewährleistet werden kann. Vielmehr bedarf es zusätzlicher rechtlicher Vorkehrungen, um eine Aushöhlung der Rücknahmepflichten und die mißbräuchliche Inanspruchnahme endverbrauchernaher Erfassungssysteme weitgehend auszuschließen.

Hinzu kommt, daß die durch die Verpackungsverordnung ausgelöste Nachfrage nach Entsorgungsdienstleistungen einer stärkeren Wettbewerbsorientierung bedarf, um auch aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten die mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben verknüpften Erwartungen zu erfüllen.

Davon geht auch die Koalitionsvereinbarung der die Bundesregierung tragenden Parteien vom 11. November 1994 aus, die für die 13. Legislaturperiode u. a. die Aufgabenstellung formuliert, die Verpackungsverordnung mit dem Ziel einer Verstärkung wettbewerblicher Strukturen zu novellieren.

Ferner müssen die deutschen Regelungen zur Vermeidung und Verwertung gebrauchter Verpackungen nunmehr auch den Harmonisierungsansprüchen sekundären europäischen Gemeinschaftsrechts genügen. Die Richtlinie 94/62 EG vom 20. Dezember 1994 macht insbesondere aufgrund ihrer weiterreichenden Begriffsbestimmungen für Verpackungen eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der deutschen Verpackungsverordnung erforderlich. Darüber hinaus ist das deutsche Abfallrecht durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994

(KrW-/AbfG) inzwischen auf eine neue Grundlage gestellt worden. Hieraus ergibt sich insbesondere der Bedarf, die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung anhand der Grundsätze der §§ 4 bis 6 KrW-/AbfG zu überprüfen.

2. Eckpunkte der Novellierung

a) Ein wesentliches Anliegen der Novellierung ist die verstärkte Förderung von Wettbewerb.

Dies bedingt zunächst, mit Blick auf die von der Verordnung in die Pflicht genommenen Hersteller und Vertreiber, das Schaffen von Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beteiligten an einem dualen System und sog. „Selbstentsorgern".

Die geltende Verpackungsverordnung ist dadurch gekennzeichnet, daß einzelne Hersteller und Vertreiber zwar grundsätzlich zur Rücknahme gebrauchter Verpackungen verpflichtet sind, aber im Gegensatz zu einem dualen System keine Effizienz der Erfassung und Verwertung nachweisen müssen. Vor dem Hintergrund eines eingerichteten dualen Systems hat diese Rechtslage teilweise die Neigung gefördert, stets auf die eigene Rücknahmebereitschaft zu verweisen, aber gleichzeitig darauf zu vertrauen, daß der Bürger die gebrauchten Verpackungen dem haushaltsnahen Sammelsystem überantwortet.

Der Betreiber eines dualen Systems ist dadurch gezwungen, die Lizenzentgelte für die Systembeteiligten so zu berechnen, daß damit auch die Entsorgungsleistungen für Nicht-Beteiligte finanziert werden können. Dadurch werden im Ergebnis für die Systembeteiligten zweifache Kostennachteile hervorgerufen, die von diesen zu Recht als nicht akzeptable Verzerrung des Wettbewerbs empfunden werden.

Aus diesem Grunde sollen künftig dem einzelnen Hersteller und Vertreiber, der sich nicht an einem System beteiligt, für die von ihm in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen im Ergebnis dieselben Verwertungsquoten abgefordert werden wie einem dualen System. Zugleich dient diese quantitative Verwertungsanforderung der Zielerreichung der EG-Verpackungsrichtlinie, die Verwertungsquoten in Bezug auf alle Verpackungen beinhaltet.

Dem Ziel der Wettbewerbsförderung dient auch die neue Regelung, wonach die Anforderungen für duale Systeme nicht mehr am Gesamtverbrauch der Verpackungen in der Bundesrepublik Deutschland gemessen werden, sondern an der Menge der in ein System eingebrachten Verpackungen. Dadurch sollen die Rahmenbedingungen für eine Konkurrenz verschiedener dualer Systeme verbessert werden.

Der Förderung von Wettbewerb dient schließlich die Vorgabe, nach der die Träger dualer Systeme künftig Entsorgungsleistungen in Verfahren, die eine Vergabe im Wettbewerb sichern, ausschreiben sollen. Die dadurch bewirkte Transparenz wird zudem verstärkt durch die Verpflichtung, die Kosten für Erfassung, Sortierung und Verwertung/Entsorgung für die einzelnen Verpackungsmaterialien künftig offenzulegen.

b) Die Verwertungsanforderungen der Verpackungsverordnung wurden an den Kriterien des § 5 Abs. 5 i. V. m. § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG überprüft und teilweise modifiziert. Bei der Prüfung, welche Verwertungsart die umweltverträglichere ist, kommt insbesondere dem Aspekt des Energieeinsatzes und -gewinns Bedeutung zu. Ferner ist maßgeblich, in welcher Sortenqualität Verpackungen zur Verwertung zur Verfügung stehen, d. h. vor allem, in welcher Sortenreinheit sie – ggf. nach Sortierung – anfallen, als auch welche Größe bzw. welches Gewicht Verpackungen aufweisen. Dies ergibt sich aus wissenschaftlichen Untersuchungen aus jüngster Zeit (Untersuchung des Umweltbundesamtes aus Mai 1994, „Energieaspekte bei der rohstofflichen Verwertung von Altkunststoffen aus DSD-Sammlungen", Studie der Arbeitsgemeinschaft Kunststoffverwertung – Fraunhofer Institut, Technische Universität Berlin, Universität Kaiserslautern unter Koordination des TÜV Rheinland Sicherheit und Umweltschutz GmbH Köln – „Ökobilanzen zur Verwertung von Kunststoffabfällen aus Verkaufsverpackungen" aus Oktober 1995). Aufgrund der nach diesen Kriterien vorgenommenen Überprüfung rechtfertigt sich der Vorrang der stofflichen Verwertung grundsätzlich nach wie vor. Dies gilt vor allem für Transportverpackungen aller Verpackungsmaterialien – mit Ausnahme von Holz –, da es sich insoweit in aller Regel um von Volumen bzw. Gewicht große bzw. schwere Verpackungen handelt, die zudem zumeist sortenrein anfallen. Bei Verkaufsverpackungen ist diese Bewertung hinsichtlich der einzelnen Verpackungsmaterialien zu differenzieren. Dies kommt in den Verwertungsquoten für die jeweiligen Materialien zum Ausdruck. Für die Kunststoff-Verpackungen beschränkt sich die Abforderung künftig auf eine allgemeine Verwertungsquote, in deren Rahmen auch energetische Verwertungsverfahren zulässig sind. Lediglich für eine Menge von zunächst rd. einem Viertel der Kunststoff-Verpackungen werden insoweit werkstoffliche Verfahren abgefordert, die ökologisch vorteilhafter sind als alternative Verwertungsverfahren. Bis zum Jahr 2000 sollen insoweit weitere Erkenntnisse über die ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der verschiedenen Verwertungsverfahren geprüft werden und ggf. eine neue Festlegung erfolgen.

Durch Verlängerung der Fristen bei den Verwertungsanforderungen soll zugleich den zeitlichen Notwendigkeiten beim Aufbau entsprechender Kapazitäten Rechnung getragen werden.

c) Im Bereich des Schutzes von ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen, insbesondere von Mehrweg-Getränkeverpackungen, hält die Novelle grundsätzlich an dem bisherigen Instrument der Pfandpflicht im Falle des Unterschreitens des Mehrweg-Bestandes von 1991 fest. Sollten sich aufgrund von wissenschaftlichen Untersuchungen, die im Oktober 1995 in Auftrag gegeben wurden, andere Instrumente zur Förderung ökolo-

gisch vorteilhafter Getränkeverpackungen als geeigneter herausstellen, so wird geprüft, ob diese Regelung durch eine spezifische „Getränke-Mehrwegverordnung" zu ersetzen ist. Andererseits hat die geltende Regelung bislang ihre Wirkung als Schutz des bestehenden Getränke-Mehrwegbestandes erfüllt. Dieser Schutz rechtfertigt sich nach den bisher gewonnenen Ökobilanz-Erkenntnissen.

In den Bereichen Frischmilch und Bier haben diese eine grundsätzliche Überlegenheit von Mehrweg-Getränkeverpackungen bestätigt, zugleich aber auch eine differenziertere Betrachtung nahegelegt. So wird dieser Ökobilanz-Studie im Bereich der pasteurisierten Konsummilch insoweit Rechnung getragen, als der PE-Schlauchbeutel ebenfalls als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackung für Milch eingestuft wird.

Aufgrund noch nicht abgeschlossener Ökobilanz-Untersuchungen in anderen Getränkebereichen verzichtet die Novelle auf eine Vorgabe differenzierterer Quoten. Durch eine modifizierte Gestaltung der Ermächtigung zum Widerruf der Freistellung bei Unterschreiten der Mehrwegdurchschnittsquote leistet die Novelle jedoch zugleich den Einstieg in eine differenziertere Betrachtungsweise.

d) Durch die Novelle wird der Anwendungsbereich in Übereinstimmung mit der EG-Richtlinie 94/62 gegenüber der geltenden Fassung erweitert; grundsätzlich unterliegen künftig alle Verpackungen der Verordnung.

Dies bewirkt insbesondere die Einbeziehung von Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Hierunter werden Verpackungen von Füllgütern verstanden, die dem Selbstbedienungsverbot nach § 4 Chemikalienverbotsverordnung unterliegen würden als auch Pflanzenschutzmittel im Sinne des § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes, die bestimmte Gefährlichkeitsmerkmale der Gefahrstoffverordnung erfüllen. Für diese Verpackungen werden Hersteller und Vertreiber verpflichtet, bis 1999 geeignete Rückgabemöglichkeiten zu schaffen.

3. Kostenwirkungen

Die Novelle der Verpackungsverordnung wirkt einer weiteren Kostensteigerung im Bereich der Entsorgung entgegen. Durch die Vermeidung und die weitere Verwendung von Verpackungen sowie die Verwertung von Verpackungsabfällen verringert sich das zu beseitigende Restmüllaufkommen. Deponierungs- und Verbrennungskapazitäten werden weniger in Anspruch genommen. Durch die Mengenreduzierung ergibt sich eine Verringerung der absoluten Entsorgungskosten. Zugleich werden „externe Kosten" im Entsorgungsbereich, d. h. Kosten, die früher auf die Allgemeinheit verteilt wurden, nun verstärkt beim Verursacher internalisiert.

Dem Bund entstehen gegenüber der geltenden Fassung der Verpackungsverordnung keine zusätzlichen Kosten. Im Gegenteil entfallen künftig die Kosten für die Ermittlung des Verpackungsaufkommens durch die Zugrundelegung der in ein System eingebrachten Verpackungen als Basis der Verwertungsanteilberechnungen.

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch die Novelle im Ergebnis keine zusätzlichen Kosten. Soweit neue Vollzugsaufgaben auf die Länder zukommen, so z. B. durch die Überprüfung von Dokumentationen über die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen der Vertreiber und Hersteller, die sich nicht an Systemen beteiligt haben, ersetzen sie teilweise bereits nach der geltenden Verordnung bestehende Vollzugsaufgaben. Darüber hinaus bestehen ausreichende Möglichkeiten, diese kostenneutral zu gestalten. So ist zur Erleichterung des Vollzugs vorgesehen, daß Dokumentationen nur auf Verlangen der Behörde vorzulegen sind. Kostenreduzierungen können auch dadurch bewirkt werden, daß die Antragsbehörde auf Kosten des Antragstellers Überprüfungen der Pflichtenerfüllung vornehmen lassen kann. Im übrigen können Feststellungen nach § 6 Abs. 3 mit Nebenbestimmungen versehen werden, die das Verwaltungshandeln erleichtern und so auch zu einer Kostenentlastung der Behörden führen. Für die Gemeinden ergeben sich weitere Kostenentlastungspotentiale. Dies liegt zum einen an dem verstärkten Druck zur Vermeidung von Verpackungsmaterial, der durch die Novelle ausgeübt wird. Zum anderen werden Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern nunmehr der privaten Rücknahmeverantwortung unterworfen. Ferner führen immer stärkere Sammelleistungen von Wertstofferfassungssystemen, deren Zuständigkeit für typische Anfallstellen des Freizeitbereichs nun auch explizit in Nummer 3 Abs. 2 des Anhangs geregelt ist, zu einer Reduzierung des Restmüllaufkommens. Dies schlägt sich in einer Kostenentlastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nieder, die auch der Kostensteigerungstendenz bei Deponierung und thermischer Behandlung entgegenwirkt.

Bei den Kostenwirkungen für Hersteller und Vertreiber ist einerseits nach Verpackungsarten und andererseits nach der Systembeteiligung zu differenzieren. Für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich nicht an einem Wertstofferfassungssystem beteiligen, entstehen durch die Novelle zusätzliche Kosten dadurch, daß eine jährliche Dokumentation darüber aufzustellen ist, wie die von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen zurückgenommen und verwertet worden sind. Diese Kostenbelastung wird durch die Einräumung einer Kooperationsmöglichkeit jedoch gemindert. Für die Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, die sich an dualen Systemen beteiligen, entstehen durch die Novelle tendenziell geringere Kosten. Dieses begründet sich dadurch, daß das Auftreten von „Trittbrettfahrern", also denjenigen, die zwar die Leistung eines Systems in Anspruch nehmen, aber nicht oder nicht in ausreichender Weise dafür zahlen, eingegrenzt wird.

Durch die Einbeziehung von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern in den Regelungsbereich ist mit zusätzlichen Belastungen für einen kleinen Kreis von Herstellern und Vertreibern zu rechnen. Die entstehenden Kosten werden allerdings

dadurch gemindert, daß einerseits keine Rücknahme am Laden, sondern nur in für den Endverbraucher zumutbarer Entfernung gefordert wird. Andererseits werden eine Umstellungsfrist eingeräumt und Kooperationsmöglichkeiten eröffnet.

Ferner können sich Kostenentlastungen bei Herstellern und Vertreibern von Verkaufsverpackungen dadurch ergeben, daß Systembetreiber künftig Entsorgungsleistungen in geeigneter Weise öffentlich auszuschreiben haben und die zur Verwertung bestimmten Verpackungen unter Wettbewerbsbedingungen abzugeben sind. Durch diese stärkere Wettbewerbsorientierung können Systembetreibern Vorteile sowohl auf der Kosten- als auch auf der Erlösseite entstehen, die dann an die Systembeteiligten weitergegeben werden können. Auch durch die flexiblere Regelung der Kunststoffverwertung ergeben sich Kostensenkungspotentiale.

Durch die Bezugnahme auf die in ein System eingebrachte Menge bei den Verwertungsanforderungen wird die Errichtung konkurrierender Systeme erheblich erleichtert. Dies kann dazu führen, daß durch verstärkten Wettbewerb für Hersteller und Vertreiber Kostenentlastungspotentiale entstehen.

Eine Erhöhung des Vollzugsaufwandes für Wirtschaftsunternehmen ist nicht zu erwarten. Durch die Kontinuität der Regelungen sind eher Entlastungen durch die Nutzung der bisherigen Erfahrungen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen mit einem kleinen Verwaltungsapparat.

Generelle Aussagen zur Höhe der Kostenbe- oder -entlastung von Herstellern und Vertreibern sind derzeit nicht möglich, da diese sehr stark vom verwendeten Verpackungsmaterial und den eingeschlagenen Verwertungs- oder Entsorgungswegen abhängen.

4. Preiswirkungen

Durch die Novellierung können sich Preiswirkungen bei den Müllgebühren ergeben. Durch die zunehmende Vermeidung und Verwertung von Verpackungen reduziert sich das Restmüllaufkommen und ergibt sich ein Senkungspotential bei den Müllgebühren. Diese Kostenreduzierung wird sich jedoch nicht automatisch beim Bürger in Form von Gebührensenkungen niederschlagen. Aufgrund von Kostensteigerungen im Entsorgungsbereich, deren Gründe außerhalb der Verpackungsverordnung liegen, sowie eines hohen Fixkostenanteils bei bestimmten Entsorgungskosten, wird eine Kosteneinsparung oft nur zum Ausgleich von Kostenerhöhungen ausreichen.

Bei Produkten, für deren Verpackungen sich Hersteller und Vertreiber nicht an Wertstofferfassungssystemen beteiligen, können sich Preiswirkungen durch die Überwälzung von nunmehr erstmals auftretenden Erfassungs- und Verwertungskosten ergeben. Soweit die Novelle das Auftreten von „Trittbrettfahrern" wirksam eingrenzt, werden die Preise dagegen reduziert. Die Entgelte für die Leistung von Wertstofferfassungssystemen werden sich auf eine größere Anzahl von Produkten verteilen, so daß für das einzelne Produkt ein geringerer Beitrag zur Finanzierung von Erfassung, Sortierung und Verwertung erforderlich ist. Auch liegen Anhaltspunkte aus der bisherigen Praxis vor, daß in vielen Bereichen keine vollständige Überwälzung der Systementgelte auf den Verbraucher erfolgt.

Weitere Preisreduzierungen können sich dadurch ergeben, daß die Preise für Entsorgungsleistungen durch die geforderte öffentliche Ausschreibung und einem damit verbundenen verstärkten Wettbewerb sinken werden. Über das Ausmaß von Preisreduzierungen lassen sich jedoch noch keine Aussagen treffen.

Sofern sich Erhöhungen oder Reduzierungen ergeben, dürften diese jedoch wegen ihres relativ geringen Anteils an den Herstellungskosten der Produkte so gering sein, daß Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nicht zu erwarten sind.

II. Besonderer Teil

Zu § 1

In Absatz 1 werden die in Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle vom 20. Dezember 1994 festgelegten umweltbezogenen Ziele übernommen. Danach kommt der Vermeidung von Verpackungsabfällen erste Priorität zu. Es folgen die Wiederverwendung, die stoffliche Verwertung und die anderen Formen der Verwertung.

Diese Rangfolge stimmt mit den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft, die in § 4 Abs. 1 des KrW-/AbfG festgelegt sind, überein.

Allerdings geht die EG-Verpackungsrichtlinie in den Erwägungsgründen davon aus, daß die stoffliche Verwertung hinsichtlich der Umweltauswirkungen vorzuziehen ist. Diesem Ziel trägt der Verordnungsentwurf unter Berücksichtigung der Grundsätze des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes Rechnung. Nach § 6 KrW-/AbfG wird der umweltverträglicheren Verwertung der Vorrang eingeräumt. Nach Auffassung der Bundesregierung kommt der stofflichen Verwertung von Verpackungen grundsätzlich eine vorteilhafte Bewertung zu. Dabei sind allerdings im einzelnen Differenzierungen hinsichtlich der Verpackungsmaterialien, hinsichtlich der Verpackungsarten sowie hinsichtlich der Größenordnung vorzunehmen (siehe hierzu die Ausführungen zu § 4 und zu Nummer 1 des Anhangs zu § 6).

In Satz 4 wird die den Mitgliedstaaten in der EG-Verpackungsrichtlinie in Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe a und b gestellte quantitative Zielvorgabe als abfallwirtschaftliches Ziel wiedergegeben. Die Maßnahmen der Verordnung sollen auch diese Zielsetzung sicherstellen. Hierzu dienen auch die quantitativen Konkretisierungen, die im Anhang für Verkaufsverpackungen im Bereich privater Endverbraucher getroffen werden.

In Absatz 2 werden die grundlegenden Anforderungen an die Herstellung und Zusammensetzung von Verpackungen aus Anhang II Nummer 1 der EG-Verpackungsrichtlinie übernommen. Verpackungen, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, sollen künftig nicht mehr hergestellt oder vertrieben werden. Die Erfüllung der wesentlichen Verpackungsfunktionen, wie der Sicherheit, der Hygiene und auch der Qualitätserhaltung ist hierbei zu berücksichtigen.

Zu § 2

Aus Rechtsklarheitsgründen wird die bereits in der geltenden Verpackungsverordnung enthaltene Unberührtheitsklausel konkreter gefaßt. Als „besondere Anforderungen an Verpackungen" sind z. B. lebensmittelrechtliche Bestimmungen anzusehen, die der Sicherheit, dem Gesundheitsschutz, der Hygiene oder der Qualität dienen können. Darüber hinaus wird klargestellt, daß auch verkehrsrechtliche Vorschriften, die besondere Anforderungen an die Beförderung von verpackten Produkten oder an Verpakkungsabfälle stellen, z. B. hinsichtlich des Transportes gefährlicher Güter aus dem Bereich des Gefahrguttransportes, unberührt bleiben.

Zu § 3

Die Begriffsbestimmungen wurden vor allem aufgrund der entsprechenden Vorgaben in der EG-Verpackungsrichtlinie verändert. Dabei wurde von einer wörtlichen Übernahme der EG-Begriffsbestimmung dann Abstand genommen, wenn dies zu Vollzugsproblemen geführt hätte. So wurde z. B. bei der Begriffsbestimmung „Verkaufsverpackung" die Formulierung „... in der Verkaufsstelle ... angeboten" nicht aufgenommen, weil Verkaufsverpackungen in zahlreichen Fällen auch ohne feste Verkaufsstelle in Verkehr gebracht werden.

1. In Absatz 1 Nr. 1 wird entsprechend dem Ansatz in Artikel 3 Abs. 1 der EG-Verpackungsrichtlinie der weite Verpackungsbegriff geregelt. Damit wird klargestellt, daß zu den Verpackungen auch die Packhilfsmittel (DIN 55405 Teil 4) zählen. Als Verpackung wird ferner angesehen, was zumindest auch Verpackungsfunktion hat, daneben aber durchaus Zweitnutzen oder Produktnutzen aufweist, z. B. das Senfglas, das als Trinkglas genutzt werden kann, die Reibfläche der Streichholzschachtel etc. Die Einstufung als Verpackung ist dann angezeigt, wenn ohne diese Produkt- oder Zweitnutzenverpackungen ersatzweise eine andersgeartete Verpackung notwendig wäre. Eine Ausnahme von dieser Faustregel gilt für Gebrauchsgüter dann, wenn der Produktnutzen gegenüber der Verpackungsfunktion überwiegt. So sind z. B. Spielekartons, die als notwendiger Bestandteil aktiv in das Spiel einbezogen werden, als Produktbestandteil und nicht als Verpackung im Sinne der Verordnung anzusehen. Ein bloßes Aufdrucken einer Gebrauchsanweisung auf ein Behältnis reicht jedoch hierfür nicht aus. Nicht als Verpackung gelten ferner Produktnutzenverpackungen, die bei der Entsorgung nicht vom Produkt getrennt werden können (z. B. Videokassetten). Ferner sind Behältnisse dann nicht als Verpackungen anzusehen, wenn sie ohne Füllgut und nicht im Zusammenhang mit einer Ware vertrieben werden. Der in der EG-Richtlinie enthaltene Hinweis auf die „Einwegartikel", die zum selben Zweck verwendet werden, erfolgt für bestimmte „Einwegartikel" wie Einweggeschirr und Einwegbestecke in Nummer 2.

2. In Absatz 1 Nr. 2 wird die Verkaufsverpackung entsprechend der EG-Richtlinie als „Verkaufseinheit" mit der Ware definiert. Es wird weiter in Satz 2 klargestellt, daß auch Serviceverpackungen, wie z. B. Kunststoff- oder Papiertüten, in die Produkte im Handel abgefüllt werden oder die die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichen oder unterstützen, nach wie vor Verkaufsverpackungen i. S. der VerpackV sind. Auch dies entspricht der EG-Verpackungsrichtlinie. Ferner wird neu geregelt, daß der Anfall beim Endverbraucher immer die Einordnung als Verkaufsverpackung zur Folge hat.

   Mit dieser Begriffsbestimmung in Verbindung mit Absatz 1 Nr. 1 entfällt die bisherige beispielhafte Aufzählung von Verpackungstypen bei den einzelnen Verpackungsarten, die naturgemäß nur unvollständig sein konnte und für die Abgrenzung der Verpackungsarten mitunter problematisch war.

3. In Absatz 1 Nr. 3 wird entsprechend der Systematik der EG-Verpackungsrichtlinie am Begriff der „Umverpackung" festgehalten. Die Rücknahmeverpflichtung für Umverpackungen – ohne Befreiungsmöglichkeit durch Beteiligung an einem dualen System – hat in der Vergangenheit zu deutlichen Vermeidungseffekten geführt. Die Regelung ist daher aufrechtzuerhalten, um entgegengesetzten Wirkungen vorzubeugen.

   Die Definition wird nunmehr allerdings klarer an die notwendigen Funktionen von Verpackung orientiert. Was nicht aus Gründen der Hygiene, der Haltbarkeit oder des Schutzes der Ware erforderlich ist, ist als Umverpackung zu qualifizieren.

4. In Absatz 1 Nr. 4 wird die Transportverpackung deutlicher von der Funktion her abgegrenzt. Ferner wird klargestellt, daß der Anfall beim Vertreiber in jedem Fall zur Einordnung als Transportverpackung führt. Eine Verpackung, die dem Transportschutz dient und vom Endverbraucher mitgenommen wird und bei diesem als gebrauchte Verpackung anfällt, ist entsprechend Nummer 2 als Verkaufsverpackung anzusehen.

5. In Absatz 3 ist die Definition von Mehrwegverpackungen dahin gehend geändert worden, daß aufgrund einer antizipierten Betrachtung auf die Bestimmung zum mehrfachen Gebrauch zum gleichen Zweck abgestellt wird. Diese Veränderung gegenüber der Verpackungsverordnung von 1991 trägt dem Anliegen Rechnung, schon vor Inverkehrbringen einer Verpackung aufgrund der beabsichtigten Zweckbestimmung als

auch der angebotenen Logistik die Einstufung als Mehrwegverpackung zu ermöglichen. Die Regelung entspricht dem Sinn und Zweck der Definition von „Wiederverwendung" in Artikel 3 Abs. 5 der EG-Verpackungsrichtlinie.

6. Der neue Absatz 4 definiert den Begriff Verbundverpackungen. Verbundverpackungen im Sinne dieser Verordnung sind Verpackungen, die aus mindestens zwei, von Hand nicht trennbaren Materialien bestehen. Hierzu zählen beispielsweise Getränkekartons, Weißblechdosen mit Aluminiumdeckel und andere. Nicht unter den Begriff der Verbundverpackungen fallen dagegen Verpackungen, die aus mehreren Komponenten bestehen, die jedoch ohne Hilfsmittel voneinander zu trennen sind, wie etwa der Joghurtbecher mit abreißbarem Aluminiumdekkel oder die Pralinenschachtel mit herausnehmbarem Kunststoffeinsatz. Geringfügige Anteile von anderen Materialien, die eine stoffliche Verwertung nicht ausschließen, sollen insoweit jedoch unberücksichtigt bleiben. Dies dient auch der Vollzugsvereinfachung. Daher fallen unter diese Definition nur Verpackungen, die nicht zu mindestens 95 v. H. aus einem Material bestehen. Verschiedene Kunststoffe werden als ein Material eingestuft.

7. In Absatz 5 werden „langlebige Verpackungen" mit Blick auf die Dokumentationspflichten im Anhang zu § 6 Nummer 1 und 2 besonders definiert. Für solche Verpackungen, die gewöhnlich einen längeren Zeitraum mit einem Produkt verbunden bleiben, z. B. die als Verkaufseinheit mit dem Produkt vertriebene Audio-Cassetten- oder CD-Hülle, der Aufbewahrungskarton für ein Spielzeug oder Gesellschaftsspiel – es sei denn, das Behältnis ist als Produktbestandteil anzusehen, weil es z. B. zugleich Spielfläche ist, erscheint es sachgerecht, diese nicht mit in die auf den Verpackungsverbrauch innerhalb eines Jahres bezogene Berechnung der Verwertungsquote zu nehmen und hinsichtlich der Nachweise für ein Monitoring von der grundsätzlichen Dokumentationspflicht abweichende Anforderungen zu treffen.

8. Mit der Novelle werden – entsprechend der EG-Verpackungsrichtlinie – auch Verkaufsverpakkungen schadstoffhaltiger Füllgüter in den Anwendungsbereich aufgenommen. Im neuen Absatz 6 werden schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne dieser Verordnung definiert. Als Abgrenzungskriterium zu nicht schadstoffhaltigen Füllgütern, deren Verpackungen grundsätzlich in duale Systeme aufgenommen werden dürfen, wird künftig aus Vorsorgegründen auf das Gefährdungspotential des Füllgutes abgestellt. Es wird dabei an § 4 Chemikalienverbotsverordnung angeknüpft, in dem bestimmte Stoffe von der Selbstbedienung im Einzelhandel ausgeschlossen sind. Die in dieser Bestimmung getroffene Wertung hinsichtlich der Vertriebsbeschränkungen aufgrund umwelt- oder gesundheitsgefährlichem Potential bietet auch für den Vorsorgeschutz auf dem Entsorgungsweg einen geeigneten Ansatz. Durch die Bestimmungen in Nummer 3 des Anhangs zu § 6 wird ein flexibles Instrumentarium geschaffen, um im Einzelfall über den Vollzug regulativ in diese Abgrenzung, die für die Aufnahme in duale Systeme nach § 6 Abs. 3 maßgeblich ist, einzugreifen. Soweit Pflanzenschutzmittel nach § 2 Nr. 9 des Pflanzenschutzgesetzes entsprechende Gefährlichkeitsmerkmale erfüllen, werden sie ebenfalls als schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne der Verordnung qualifiziert.

9. In den Absätzen 7 und 8 werden Hersteller und Vertreiber im Sinne der Verordnung definiert. Diese vorher in § 2 Abs. 1 und 2 enthaltenen Regelungen sind nun aus systematischen Gründen in § 3 aufgenommen worden. Es wird zudem klargestellt, daß zu den Herstellern und Vertreibern auch diejenigen gehören, die Packstoffe herstellen oder in Verkehr bringen, wie etwa die Grundstoffindustrie.

10. Die früheren Absätze 4 und 5 sind jetzt aus systematischen Gründen zu Absatz 9 und 10 geworden. In Absatz 10 wird das Wort „Käufer" durch das Wort „derjenige" ersetzt, da nicht allen Übergabeverhältnissen Kaufverträge zugrunde liegen. Ferner wird der Begriff „private Endverbraucher" neu eingeführt. Insoweit soll den Interessen des Wettbewerbsschutzes Rechnung getragen werden. Duale Systeme nach § 6 Abs. 3 sollen lediglich bei privaten Endverbrauchern Verpackungen erfassen. Als „private Endverbraucher" sind Haushaltungen und vergleichbare Anfallstellen anzusehen. Zur Klarstellung werden vergleichbare Anfallstellen beispielhaft aufgeführt. Die Bestimmung kleiner Handwerksbetriebe richtet sich in diesem Zusammenhang in der Regel nach Art und Menge der anfallenden Verpackungen. Damit wird der Situation Rechnung getragen, daß gleichartige (ladengängige) Verkaufsverpackungen neben den Haushaltungen auch in zahlreichen anderen Anfallstellen anfallen. Wegen der Gleichartigkeit der Verpakkungen gilt der Anspruch auf eine gleichartig effiziente Entsorgung aus Sicht des Umweltschutzes als auch der Hersteller und Vertreiber. Bei der Beschreibung der „vergleichbaren Anfallstellen" erfolgte eine Orientierung an der Bewertung des Bundeskartellamtes aus dem Verfahren B 10–8/93. Nicht als private Endverbraucher angesehen werden Anfallstellen im Bereich Großgewerbe und Industrie.

Zu § 4

Die Regelungen über die Rückgabe und Rücknahme von Transportverpackungen und die Anforderungen an deren Wiederverwendung oder Verwertung sind nun in getrennten Absätzen enthalten.

In Absatz 1 wird deutlich gemacht, daß die Rücknahmepflicht nicht stets unmittelbar bei Warenübergabe einzufordern ist. Sowohl für den Verpflichteten als auch für den Berechtigten kann es vorteilhaft und korrespondierend angemessen sein, daß die Ware nicht sofort entpackt werden muß, um die Transport-

verpackung zurückzugeben. So ist bei wiederkehrender Belieferung die Rückgabe auch bei einer der nächsten Anlieferungen zumutbar.

Die Rücknahme der gebrauchten Verpackung hat grundsätzlich korrespondierend zum Liefervorgang am Ort der Übergabe des verpackten Produktes zu erfolgen. Die Rücknahme darf nicht an besondere Bedingungen geknüpft werden, die z. B. von einer tatsächlichen Rückgabe abhalten, wie z. B. eine Verknüpfung der Rücknahme mit Kostenerstattungsforderungen. Andererseits sind in diesem regelmäßig zwischen Vollkaufleuten bestehenden Verhältnis Absprachen über die Rücknahme- und Rückgabemodalitäten, ggf. auch entsprechend § 11, möglich, z. B. auch über die sortenreine oder gemischte Erfassung von Verpackungsmaterialien bzw. die entsprechende Nachsortierung.

In Absatz 2 Satz 1 wird der Vorrang der stofflichen Verwertung von Transportverpackungen festgelegt, sofern sie nicht wiederverwendet werden. Entsprechend den Grundsätzen in § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG orientiert sich diese Verpflichtung an den technischen Möglichkeiten, der Marktfähigkeit der gewonnenen Stoffe und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Es gibt mithin keine hundertprozentige stoffliche Verwertungsanforderung. Der grundsätzliche Vorrang der stofflichen Verwertung wird unter Berücksichtigung der Kriterien des § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG festgelegt.

Nach vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen sind Verfahren der stofflichen Verwertung bei Verpackungen aus den Materialien Glas, Papier, Pappe, Karton als auch aus Weißblech und Aluminium ökologisch vorteilhafter als energetische Verfahren, weil dabei jeweils die stofflichen Eigenschaften in besonderer Weise genutzt werden können. Bei Kunststoffverpackungen gilt diese generelle Erkenntnis nicht in gleicher Weise. Vielmehr kommt es insoweit wesentlich auf die jeweiligen Verwertungsverfahren und die Art und Weise des Anfalls der Kunststoffverpackung an. Größere Kunststoffverpackungen, die besonders für Verwertungsverfahren geeignet sind, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt werden kann, sollten aus ökologischen Gründen der stofflichen Verwertung zugeführt werden. Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen des Umweltbundesamtes zu Energieaspekten bei der Verwertung von Altkunststoffen aus DSD-Sammlungen vom Mai 1994 als auch aus der Ökobilanz-Studie der Arbeitsgemeinschaft verschiedener wissenschaftlicher Institute unter Koordination des TÜV Rheinland zur Verwertung von Kunststoffabfällen aus Verkaufsverpackungen aus dem Jahr 1995 stützen diese Festlegung.

In Absatz 2 Satz 2 wird bei Verpackungen, die unmittelbar aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind, die energetische Verwertung der stofflichen Verwertung gleichgestellt. Diese Gleichstellung erfolgt in Anwendung der Grundsätze des KrW-/AbfG insbesondere deshalb, weil das energetische Niveau von Verpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen nicht viel höher ist als das energetische Niveau beim Rohstoff selbst. Dies gilt insbesondere für Verpackungen aus Holz. Mit dem Unmittelbarkeitskriterium wird die Abgrenzung zu Verpackungen aus Materialien, die zwar auf nachwachsenden Rohstoffen basieren, aber nicht direkt aus diesen hergestellt worden sind, getroffen. Danach gehören Verpackungen aus Papier aufgrund der verschiedenen Bearbeitungsstufen nicht zu den Verpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen im Sinne dieser Verordnung.

Die Gleichstellung der energetischen mit der stofflichen Verwertung gilt unter den Voraussetzungen der Anerkennung der energetischen Verwertung nach § 4 Abs. 4 und § 6 Abs. 2 KrW-/AbfG.

Zu § 5

In Absatz 1 wird das Wort „kostenlos" durch „unentgeltlich" ersetzt, um in der Verordnung eine einheitliche Wortwahl zu erhalten. In Absatz 3 wird entsprechend der Regelung in § 4 die Anforderung an die stoffliche Verwertung konkretisiert.

Zu § 6

§ 6 bildet mit der Festlegung der Rücknahme- und Verwertungspflichten für Verkaufsverpackungen aufgrund der Größe des Adressatenkreises, der Menge der betroffenen Verpackungen und des Endverbraucherbezugs eine zentrale Vorschrift der Verordnung.

Absatz 1 beschränkt sich nicht mehr nur auf die Festlegung der Rücknahmepflichten für den Vertreiber der letzten Handelsstufe, sondern bezieht dessen Verwertungspflichten, die bisher in Absatz 2 geregelt waren, ein.

Im Rahmen der in Absatz 1 Satz 1 geregelten Rücknahmepflichten wird anstelle des Wortes „Verkaufsstelle" aus Klarstellungsgründen die Begrifflichkeit „Ort der tatsächlichen Übergabe ... unentgeltlich" gewählt.

Mit der Zulassung abweichender Vereinbarungen außerhalb des Bereichs der Anfallstellen privater Endverbraucher trägt die Verordnung dem geringeren Schutzbedürfnis gewerblich tätiger Endverbraucher, die dem Vertreiber im Regelfall als Vollkaufleute i. S. des Handelsgesetzbuchs gegenübertreten, Rechnung und eröffnet dadurch die Möglichkeit flexibler Lösungen zur Erfüllung der Rücknahmepflicht. Auch soll hierdurch verhindert werden, daß im gewerblichen Bereich bereits etablierte Rücknahmestrukturen wieder aufgebrochen werden.

Die Ergänzung, daß sich die Rücknahmeverpflichtung auf „restentleerte Verkaufsverpackungen" bezieht, meint nicht das vollständige Fehlen von Anhaftungen, sondern einen Zustand, der nach bestimmungsgemäßer Ausschöpfung des Verpackungsinhaltes gegeben ist.

Die in Absatz 1 Satz 3 geregelte Hinweispflicht soll zum einen zur Verdeutlichung des Rückgaberechts des Endverbrauchers beitragen. Zum anderen soll sie beim Bestehen sog. dualer Systeme dem Endverbraucher verdeutlichen, an welchen Ort nicht systemgebundene Verpackungen zurückzugeben sind.

Die Regelungen für den Versandhandel sind aus systematischen Gründen nunmehr in Absatz 1 übernommen worden.

Die in den Absätzen 1 und 2 geregelten Verwertungspflichten für Hersteller und Vertreiber, die sich an einem System nach § 6 Abs. 3 beteiligen können, konkretisieren sich hinsichtlich der von diesen in Verkehr gebrachten Verpackungen durch die im Anhang geregelten Verwertungsquoten.

Damit sollen Anstrengungen für eine erhöhte Rücknahmeeffizienz bewirkt und eine Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beteiligten an einem System nach § 6 Abs. 3 und „Selbstentsorgern" geschaffen werden. Als Sanktion für das Nichterreichen der Verwertungsanforderungen ist daher auch für die betroffenen Hersteller und Vertreiber die Erfüllung ihrer Pflichten durch endverbrauchernahe Systeme vorgesehen.

Durch diese Regelungen soll verhindert werden, daß Hersteller oder Vertreiber sich durch reine Untätigkeit ihrer Produktverantwortung mit dem Argument entziehen, die Endverbraucher hätten von ihrem Rückgaberecht keinen Gebrauch gemacht. Die Auferlegung solcher Maßnahmen ist aber auch mit Blick auf die EU-Richtlinie über Verpackungen angezeigt, die darauf abzielt, eine größtmögliche Rückführung gebrauchter Verpackungen zu bewirken und generell verbindliche Verwertungsziele für die Einzelmaterialien enthält, unabhängig davon, ob duale Systeme eingerichtet sind oder nicht.

Im Rahmen der Verwertungspflichten wird der Vertreiber der letzten Handelsstufe – anders als Hersteller oder Vertreiber nach Absatz 2 – insoweit privilegiert, als er die Verwertungsanforderung auch durch Weitergabe an eine der vorgelagerten Stufen in der Distributionskette erfüllen kann.

Darüber hinaus wird allen Verpflichteten die Möglichkeit eröffnet, die Anforderungen des Anhangs auch durch eine erneute Verwendung der gebrauchten Verkaufsverpackungen zu erfüllen.

Für Hersteller und Vertreiber von Verkaufsverpackungen, für die eine Beteiligungsmöglichkeit an endverbrauchernahen Systemen nicht besteht, gelten die gleichen Verwertungsanforderungen wie bei Transportverpackungen.

Auf die Vorgabe von Verwertungsanforderungen, die zugleich eine Mindestrücknahmeeffizienz bewirken sollen, wird hierbei zum einen deshalb verzichtet, weil wegen der bei gewerblichen Anfallstellen grundsätzlich erforderlichen Entsorgungslogistik erwartet werden kann, daß auch Verkaufsverpackungen darin einbezogen werden. Zum anderen fehlt insoweit die spezifische Konkurrenzsituation zu dualen Systemen.

In Absatz 3 wird die Freistellung von der Rücknahmepflicht nach Absatz 1 und 2 auf Verpackungen beschränkt, für die sich Hersteller oder Vertreiber an einem endverbrauchernahen System beteiligen. Im Unterschied zur bisher geltenden Regelung wird damit klargestellt, daß nur für die konkrete Verpackung, für die der Tatbestand der Beteiligung an einem dualen System gegeben ist, die Befreiung von der Rücknahmepflicht eintritt. Es ist dabei ausreichend, daß eine Beteiligung für eine Verpackung einmal in einer Herstellungs- und Vertriebskette erfolgt. Die Tatsache der Beteiligung muß vom jeweiligen Hersteller oder Vertreiber nachgewiesen werden können. Für Verpackungen, bei denen keine Systembeteiligung möglich ist, gelten weiterhin die unmittelbaren Rücknahmepflichten.

Die Einbeziehung von Einrichtungen der entsorgungspflichtigen Körperschaften in duale Systeme und die Abstimmung hierüber wird aus systematischen Gründen im Anhang zu § 6 geregelt.

Die Ermächtigung, die Freistellung gegenüber dem Antragsteller mit Nebenbestimmungen zu versehen, soll der Aufsichtsbehörde ein differenzierteres Instrumentarium zur Verfügung stellen. Bisher war als einzige hoheitliche Maßnahme nach erfolgter Freistellung gegenüber einem Systembetreiber der Widerruf für den Fall der Nichterfüllung der im Anhang geregelten Anforderungen gegeben. Ein solcher Widerruf kann jedoch im Einzelfall unverhältnismäßig sein, insbesondere wenn die Nichterfüllung von Systemvoraussetzungen von geringerer Tragweite ist. Die Nebenbestimmungen haben sich allerdings auf die Voraussetzungen zu beziehen, die für eine Freistellungsverfügung relevant sind.

In Satz 5 wird als Sonderregelung gegenüber § 41 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Wirksamkeit der Feststellung geregelt.

In Absatz 4 wird klargestellt, daß der Widerruf auf diejenigen Materialfraktionen zu beschränken ist, für die die Verwertungsanforderungen des Anhangs nicht erfüllt werden. Hierdurch soll eine erhöhte Rechtssicherheit für Systembetreiber erreicht und eine „Gesamthaftung" aller Stoffbereiche vermieden werden. Bereits aufgebaute und gut funktionierende Verwertungsstrukturen sollen nicht durch das Verfehlen der Quoten in anderen Bereichen gefährdet werden.

In Absatz 5 wird auf den Vorrang der Regelung des § 7 für Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern verwiesen. Es soll damit grundsätzlich vermieden werden, daß solche Verpackungen in duale Erfassungssysteme gelangen und dort zu Problemen bei Transport und Handhabung führen.

Zu § 7

Mit der Novelle sollen künftig auch die bislang nicht erfaßten Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter mit in den Regelungsbereich der Verpackungsverordnung und mithin Hersteller und Vertreiber solcher Verpackungen in die Produktverantwortung genommen werden. Dies entspricht im übrigen auch dem Regelungsbereich der EG-Verpackungsrichtlinie.

Anders als hinsichtlich der Verpackungen nach § 6 trifft Hersteller und Vertreiber bezüglich der Verpackungen nach § 7 keine Rücknahmepflicht am Laden. Vielmehr sind dem Endverbraucher in zumutbarer Entfernung Rückgabemöglichkeiten zu schaf-

fen. Über § 11 kann dies z. B. in Kooperation mit einer Gemeinde die Einrichtung bzw. Mitnutzung einer Sammelstelle für Schadstoffabfälle sein. Aus Vorsorgegründen ist eine Erfassung über Systeme nach § 6 Abs. 3 grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme von diesem Ausschluß ist möglich, wenn durch Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen Gefährdungen aufgrund des Füllgutes ausgeschlossen werden können, und die zuständige Behörde einer Aufnahme nicht widerspricht.

Mit Blick auf die notwendigen Maßnahmen zum Aufbau einer Rücknahmeinfrastruktur ist den betroffenen Wirtschaftskreisen ein Zeitraum bis Ende 1998 zugestanden, bis zu dem die faktische Rückgabe ermöglicht werden muß.

Die zurückgenommenen Verpackungen unterliegen den allgemeinen Verwertungsanforderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Insoweit kann auch aufgrund des Schadstoffgehaltes etwaiger Füllgutreste jeweils zu entscheiden sein, welche Verwertung die umweltverträglichere ist oder auch, ob eine Beseitigung zulässig bzw. sogar angezeigt ist.

Zu § 8

Die Pfanderhebungspflichten für Getränkeverpackungen sowie für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln und Dispersionsfarben sind aus systematischen Gründen nunmehr in einem Paragraphen zusammengefaßt. In Absatz 1 werden jetzt auch die bislang nicht von der Pfanderhebungspflicht betroffenen Verpackungen für Getränke mit einem Füllvolumen unter 0,2 l einbezogen. Die bisherige Bevorzugung dieser in Relation zur verpackten Flüssigkeitsmenge besonders abfallintensiven Verpackungen wird somit nicht mehr aufrechterhalten. Gleiches gilt für Verpackungen von Wasch- und Reinigungsmitteln.

In Absatz 2 wird klargestellt, daß die Pfanderhebungspflicht für Wasch- und Reinigungsmittel sowie Dispersionsfarbenverpackungen nur für den Bereich der privaten Endverbraucher gilt. Im gewerblichen Bereich existieren dagegen vielfach seit längerer Zeit funktionierende Rücknahmestrukturen, so daß insoweit zunächst auf zusätzliche Pfanderhebungspflichten verzichtet werden soll. Entsprechend der Systematik der Verordnung werden dort auch andere Vereinbarungen für zulässig gehalten.

In Absatz 2 Nr. 1 werden nunmehr auch Weichverpackungen zum Nachfüllen in die Pfanderhebungspflicht einbezogen. Eine Ausnahme ist aus Gründen der Abfallvermeidung nicht mehr gerechtfertigt, da auch in diesem Bereich Mehrwegverpackungen eingesetzt werden können.

Zu § 9

In Absatz 1 wird in gleicher Weise wie in § 6 Abs. 3 geregelt, daß sich die Freistellung von der Pfandpflicht auf Verpackungen beschränkt, für die sich der Hersteller oder Vertreiber an einem System beteiligt.

Absatz 2 Satz 2 soll den Schutz ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen gewährleisten, insbesondere sicherstellen, daß die in der Bundesrepublik Deutschland als auch in den einzelnen Bundesländern bestehenden Mehrwegsysteme für Massengetränke nicht über die Einrichtung dualer Systeme destabilisiert werden. Die Freistellung von den Rücknahme- und Pfandpflichten greift daher nur solange, wie die Anteile für Mehrwegverpackungen insgesamt nicht unter die in Absatz 1 Satz 2 genannte Quote fallen und auch die im Jahr 1991 in den Ländern bestehenden Durchschnittsquoten für Mehrwegverpackungen nicht unterschritten werden. Dabei wird jedoch in der Neufassung der Referenzzeitraum für die auch schon bislang vorgesehene Nachuntersuchung so bestimmt, daß eine Nachbesserung der Mehrweganteile realistisch zu bewirken ist. Insoweit werden die entsprechenden Mehrweganteile bei Unterschreiten der Mehrwegquote für den Zeitraum von zwölf Monaten nach der Bekanntmachung des Unterschreitens erneut erhoben. Damit soll auch Nachfrageschwankungen, die durch äußere Einflüsse – wie etwa besondere Witterungsbedingungen – verursacht sind, Rechnung getragen werden.

Eine weitere Veränderung ist für den Fall vorgenommen worden, daß die Durchschnittsquote – bundesweit oder landesweit – unterschritten werden sollte. Insoweit soll eine getränkespezifische Betrachtung ermöglicht werden; d. h., wenn einzelne Getränkebereiche die im Jahr 1991 vorhandene getränkespezifische Mehrwegquote – bundesweit oder landesweit – nicht unterschritten haben, können diese Getränke von einem Widerruf und mithin einer Bepfandung ausgenommen werden. Diese mittelbar differenzierte Mehrwegquotenregelung ermöglicht es, eine Bepfandung auf diejenigen Getränke zu beschränken, die einen besonderen Einwegzuwachs aufweisen; andererseits gestattet sie auch Wirtschaftskreisen, freiwillig bepfandetes Einweg in Verkehr zu bringen, ohne automatisch zwingende Auswirkungen auf andere Getränkebereiche auszulösen. Sie bietet daher der Wirtschaft als auch den Behörden größere Flexibilität.

Bei Verpackungen für pasteurisierte Konsummilch ist den mittlerweile vorliegenden Ökobilanzuntersuchungen Rechnung getragen worden. Insoweit wird von einer Schutzquote allein für Mehrweg-Glasverpackungen abgegangen. Schlauchbeutel-Verpakkungen aus Polyethylen, die sich aus diesen Ökobilanzen auch als ökologisch vorteilhafte Getränkeverpackungen erwiesen haben, werden in den schützenswerten Anteil aufgenommen. Daher wird auch der relevante Mehrweganteil von 17 v. H. auf 20 v. H. erhöht, was sich an dem aktuellen Anteil von Mehrweg-Glasverpackungen und PE-Schlauchbeutelverpackungen bei Milch orientiert.

Zu § 10

Gemäß der Änderung in § 6 Abs. 3 ist das Wort „Freistellung" durch den Begriff „Feststellung" ersetzt worden.

Zu § 11

§ 11 hat lediglich klarstellende Bedeutung. Obwohl die nach dieser Verordnung Verpflichteten zivilrechtlich ohne weiteres Dritte mit der Erfüllung der Rücknahme gebrauchter Verpackungen oder der Auszahlung von Fremdgeldern beauftragen können, wird diese Möglichkeit ausdrücklich genannt. Damit wird insbesondere ausländischen Herstellern und Vertreibern die Möglichkeit gegeben, die mit den Pflichten der Verordnung verknüpften Belastungen möglichst gering zu halten. Auch die technische Seite der Rücknahme von Verpackungen und die Auszahlung von Fremdgeldern durch Automaten gehört hierzu.

Zu § 12

Die Vorschrift sieht bei Verstößen gegen die Gebote dieser Verordnung ein Bußgeld vor.

Die Ergänzungen in den Nummern 7 bis 16 korrespondieren mit den entsprechenden materiellrechtlichen Änderungen.

Zu § 13

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs unterliegen nunmehr auch Verkaufsverpackungen von Füllgütern, die nach der Gefahrstoffverordnung zu kennzeichnen sind, den Regelungen des § 6, ohne zugleich die Voraussetzungen des § 7 zu erfüllen und damit erst den Rücknahmepflichten ab 1999 zu unterliegen.

Soweit diese Verpackungen nicht bei privaten Endverbrauchern anfallen, soll den verpflichteten Herstellern und Vertreibern durch Absatz 1 ebenfalls ein längerer Zeitraum eingeräumt werden – bis zum Ende des Jahres 1998 – entsprechende Rücknahmesysteme aufzubauen. Für Verpackungen, die bei privaten Endverbrauchern anfallen, ist die Notwendigkeit einer Übergangsvorschrift nicht gegeben. Zwar werden die Verpflichteten auch in diesem Bereich eine gewisse Vorlaufphase zum Aufbau entsprechender Rücknahmesysteme benötigen. Sie haben jedoch die Möglichkeit, bereits in dieser Übergangsphase durch Beteiligung an einem eingerichteten endverbrauchernahen System die Rücknahme und Verwertung der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpakkungen zu gewährleisten.

Eine entsprechende zeitliche Übergangsfrist wird ferner für Transportverpackungen insoweit vorgesehen, als diese tatsächlich durch Reste oder Anhaftungen von schadstoffhaltigen Füllgütern verschmutzt sind.

In Absatz 2 wird die Möglichkeit eröffnet, die Einrichtung eines Entsorgungssystems für Kunststoffverpackungen aus biologisch abbaubaren Werkstoffen auf der Basis nachwachsender Rohstoffe insoweit zu erleichtern, als vorübergehend auf das Erfordernis der „Flächendeckung" verzichtet werden kann. Hinsichtlich des Begriffs „kompostierbar" gelten die Anforderungen entsprechend DIN 54900 (Manuskript des Normenentwurfs). Die Vorschrift ist auch auf aus Naturstoffen, wie z. B. Maiskörnern, durch Aufblähen hergestellte Verpackungschips anwendbar.

Zu § 14

§ 14 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Grundsätzlich tritt die Verordnung am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft. Eine längere Aufbauphase wird den Herstellern und Vertreibern von Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern zugestanden, da diese teilweise neu in den Anwendungsbereich aufgenommen worden sind und aufgrund der anders gelagerten Verpflichtungen grundsätzlich auch nicht die Möglichkeit haben, bestehende Systeme zu nutzen. Die eingeräumte Frist von rd. zwei Jahren wird als ausreichend für den Aufbau von Rücknahmestrukturen angesehen.

So hatte bereits die Verpackungsverordnung vom 12. Juni 1991 für den Aufbau von Rücknahmestrukturen für gebrauchte Verkaufsverpackungen einen Zeitraum von rd. eineinhalb Jahren vorgesehen, der sich ebenfalls als ausreichend erwiesen hat.

Zum Anhang (zu § 6)

Zu Nummer 1

In Nummer 1 werden die Anforderungen an die Verwertung von Verkaufsverpackungen konkretisiert. Entsprechend der in § 6 Abs. 1 bis 3 getroffenen Wertung werden dabei an sog. Selbstentsorger die gleichen Verwertungsanforderungen gestellt wie an die Träger dualer Systeme. Diejenigen, die sich nicht an einem kollektiven Erfassungs- und Verwertungssystem nach § 6 Abs. 3 beteiligen wollen, sollen den gleichen Anforderungen unterworfen werden. Da diese Effizienzkriterien für die sog. Selbstentsorger eine neue Qualität der Rücknahmeverpflichtung bewirken, wird für die Jahre 1997 und 1998 eine Erleichterung eingeräumt und eine Erfüllung der Verwertungspflichten bereits dann angenommen, wenn in den einzelnen Materialbereichen jeweils mindestens die Hälfte der vorgeschriebenen Quote erreicht wird.

Für Selbstentsorger gelten die angeführten Quoten in bezug auf die von ihnen im Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Verpackungen. Für duale Systeme ändern sich die Anforderungen gegenüber der früheren Rechtslage insoweit, als daß die Bezugsgröße für die Verwertungsquoten nicht mehr der gesamte Verpackungsverbrauch, sondern die in ein System eingebrachten Verpackungen sind.

Schnittstelle für die Betrachtung der verwerteten Mengen ist der Eingangsbereich der Verwertungsanlage; d. h., zur Erfüllung der Anforderungen sind die Mengen heranzuziehen, die in verfahrensüblicher Altstoffqualität in die Anlage eingebracht werden. Die geltenden Verwertungsanforderungen werden mit geringen Abweichungen übernommen. Die Zeitstufe Juli 1995 wird auf Januar 1996 verlagert, um einen klaren Jahreszeitraum als Berechnungsgrundlage zu erhalten. Mit dem Ziel einer realistischeren Verwertungsanforderung für einzelne Materialien wird ab Januar 1998 eine zweite Verwertungsstufe eingerichtet.

Die Verwertungsanforderungen gelten nunmehr bundesweit und nicht mehr länderbezogen. In der

Vergangenheit haben sich insbesondere bei der Ermittlung der Sortierquoten erhebliche Probleme durch länderübergreifend tätige Sortieranlagen ergeben. Zudem ist es im Hinblick auf die Wettbewerbsstärkung für Betreiber neuer und mit geringeren Mengen operierender dualer Systeme mit einem kaum vertretbaren Aufwand verbunden, jeweils landesbezogen Verwertungsquoten zu ermitteln.

Für die Festlegung der Verwertungsart wurde eine Prüfung unter Berücksichtigung der Kriterien des § 5 Abs. 2 KrW-/AbfG durchgeführt. Diese ergab, daß bei den Materialien Glas, Aluminium und Weißblech eine energetische Verwertung bereits technisch-physikalisch nicht möglich ist. Bei Verpackungen aus Papier, Pappe, Karton weist nach vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen die stoffliche gegenüber der energetischen Verwertung eindeutige ökologische Vorteile auf.

Bei den Verbunden wird eine Gesamtquote festgelegt. Einzelnen Verbundfraktionen wird allerdings die Möglichkeit eingeräumt, einen eigenständigen Verwertungsweg einzuschlagen und hierfür unabhängig von der Gesamtfraktion der Verbunde die Quotenerfüllung nachzuweisen. Auch wird die Erfassung und Verwertung mit einem anderen Material zugelassen. So wird beispielsweise ermöglicht, daß Verbunde auf Papierbasis auch mit der Papierfraktion erfaßt und verwertet werden. Die Quotenerfüllung ist dann durch Stichproben nachzuweisen. Es wird so den derzeit beschrittenen Verwertungswegen Rechnung getragen. Jedoch muß sichergestellt werden, daß mindestens eine Komponente stofflich verwertet wird. Die übrigen Komponenten sind stofflich oder energetisch unter Beachtung von § 6 Krw-/AbfG zu verwerten.

Für Kunststoffverpackungen wird Ökobilanzerkenntnissen Rechnung getragen, denen zufolge die werkstoffliche Verwertung eindeutig ökologische Vorteile hat, solange stoffgleiches Neumaterial im Verhältnis 1 : 1 oder knapp darunter ersetzt wird.

Das hierfür geeignete Material ist jedoch auf einen Teil der Kunststofffraktion beschränkt. Es wird daher eine Teilquote der werkstofflichen Verwertung aufgenommen und zwar zunächst in einer Größe von rd. einem Viertel der Gesamtkunststoffmenge. Insoweit sind Verfahren vorrangig, bei denen Neukunststoffe durch Altkunststoffe ersetzt werden oder zumindest Altkunststoff in seiner Materialeigenschaft für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt. Damit sollen rohstoffliche Verfahren, bei denen der Altkunststoff nicht in seiner Kunststoffqualität erhalten bleibt oder etwa die Verwendung gebrauchter Verpackungsmaterialien als Bergversatz für die Anerkennung als werkstoffliche Verwertung ausgeschlossen werden. Oberhalb der Quote für werkstoffliches Recycling gilt der Vorrang der umweltverträglicheren Verwertungsart gemäß § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG. Die Anforderungen an die Kunststoffverwertung sollen wegen der in einer stetigen Entwicklung befindlichen Technologie zur Sortierung und Verwertung bis 1999 überprüft werden. Aufgrund der bis dahin verfügbaren abfallwirtschaftlichen, gesamtökologischen als auch ökonomischen Erkenntnisse soll dann entschieden werden, ob die nunmehr getroffenen Festlegungen fortbestehen, ob andere Verwertungsanforderungen getroffen und ob allgemeinere oder spezifischere Verwertungsverfahren abgefordert werden sollen.

Für nicht quotierte Verpackungsmaterialien wird klargestellt, daß diese grundsätzlich Verwertungsanforderungen unterliegen, die an der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit orientiert sind. Zu den nicht quotierten Verpackungen gehören auch die langlebigen Verpackungen, für deren Rücknahmeeffizienz die Verordnung in Nummer 2 Abs. 2 des Anhangs besondere Regelungen trifft. Bei Verkaufsverpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen ist analog zu den Regelungen bei Transport- und Umverpackungen die energetische der stofflichen Verwertung gleichgestellt. Auch insoweit gilt der Zusatz „unmittelbar", der es ausschließt, daß unter weiteren Verarbeitungsschritten aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellte Verpackungen, wie beispielsweise die aus Papier, in diese Kategorie fallen.

Es wird weiter klargestellt, daß die über die Quoten hinausgehenden Verpackungsabfälle vorrangig zu verwerten sind. Ist eine Verwertung technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar (dabei ist § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG zu berücksichtigen), so sind diese Mengen umweltverträglich zu beseitigen. Insoweit sind sie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als Gewerbeabfall zu überlassen oder z. B. in eigenen Anlagen umweltverträglich zu beseitigen.

Zu Nummer 2

In Nummer 2 werden für die sog. Selbstentsorger die Anforderungen an die Nachweisführung konkretisiert. Kooperationen zur Erfüllung dieser Vorgaben, die möglicherweise eine Effizienzsteigerung bewirken können, sind möglich. Zudem kann ein Zusammenwirken eine Erleichterung für kleinere Unternehmen auch im Hinblick auf die Erfüllung der Dokumentationspflicht bewirken.

Es ist nach heutigem Stand der Technik mit vertretbarem Aufwand möglich, das Gewicht der in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien auf der Ebene der abpackenden Industrie und der Importeure zu bestimmen. Gleiches gilt für Hersteller von Serviceverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbestekken. Eine weitgehend automatisierte Erfassung im Zuge des betrieblichen Rechnungswesens erscheint möglich. Den in Verkehr gebrachten Verpackungen sind die nach Gebrauch zurückgenommenen Verpackungen gegenüberzustellen. Insoweit haben Abfüller und Importeure bzw. Hersteller dafür Sorge zu tragen, daß sie zusammen mit den ihnen nachgelagerten Vertreiberstufen eine möglichst effiziente Rücknahmemodalität anbieten.

Die Dokumentation ist jährlich zu erstellen, der zuständigen Behörde aber erst auf deren Verlangen vorzulegen. Auf eine grundsätzliche Vorlagepflicht wurde verzichtet, um einerseits den Entscheidungsspielraum der Behörde nicht einzuschränken und andererseits die Steuerung des Verwaltungsaufwandes

zu ermöglichen. Der Verwaltungserleichterung dient auch die Prüfung durch einen unabhängigen Sachverständigen, zu denen beispielsweise Wirtschaftsprüfer für den kaufmännischen und anerkannte Umweltgutachter für den technischen Bereich zählen können.

In Absatz 2 wird den Besonderheiten langlebiger Verpackungen Rechnung getragen. Aufgrund des starken zeitlichen Auseinanderfallens von Abgabe und Rückgabe sowie der mangelnden Vorhersehbarkeit der Rückgabe wird insoweit auf die Erfüllung von Verwertungsquoten verzichtet und stattdessen die Vorlage eines Rücknahmekonzepts für ausreichend angesehen. In dem Konzept ist u. a. auch festzulegen, in welchen regelmäßigen Zeiträumen Nachweise für ein Monitoring erfolgen. Insoweit sollen mit Blick auf die unterschiedliche Lebensdauer langlebiger Verpackungen angemessene Nachweisverfahren ermöglicht werden.

Zu Nummer 3

In Nummer 3 werden die allgemeinen Anforderungen an duale Systeme nach § 6 Abs. 3 konkretisiert. In § 6 Abs. 3 wird durch die Anforderungen „flächendeckend" und „haushaltsnah" bereits sichergestellt, daß duale Systeme nicht nur punktuell errichtet werden, sondern einen hohen Erfassungsgrad zu gewährleisten haben.

Erfahrungen in der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, daß es sinnvoll ist, den Erfassungsbereich von dualen Systemen noch stärker zu konkretisieren. Dies betrifft die Festlegung der zu entsorgenden Anfallstellen von Verkaufsverpackungen neben den Haushaltungen und vergleichbaren Anfallstellen. So sollen, insbesondere um dem sog. „Littering-Problem" zu begegnen, typische Anfallstellen im Freizeitbereich von Systemen nach § 6 Abs. 3 entsorgt werden.

Durch die Bezugnahme auf den privaten Endverbraucher wird auch klargestellt, daß die Erfassung durch Systeme nach § 6 Abs. 3 nicht auf Endverbraucher in den Bereichen Industrie und Großgewerbe auszudehnen ist. Hiermit wurde insbesondere dem Bedenken der Kartellbehörden, daß duale Systeme aufgrund einer starken Nachfrageposition den Wettbewerb auf diesem Markt der Entsorgung einschränken könnten, Rechnung getragen.

Zur Stärkung des Wettbewerbs im wachsenden Markt der Erfassungs-, Sortierungs- und Verwertungsleistungen werden darüber hinaus weitere Vorgaben für Systeme nach § 6 Abs. 3 festgelegt. So sollen Entsorgungsleistungen ausgeschrieben, die zu verwertenden Stoffe unter Wettbewerbsbedingungen abgegeben und die materialbezogenen Kosten für die Entsorgungsteilbereiche von Systembetreibern transparent gemacht werden. Mit dieser Forderung zu mehr Kostentransparenz ist zugleich die Erwartung des Verordnungsgebers verbunden, daß die Lizenzentgelte für Verpackungen entsprechend dem Kostenverhältnis bemessen werden; hierzu zählen auch angemessene Regelungen für Kleinstverpackungen. Mit diesen Vorgaben für Betreiber von dualen Systemen im Bereich Verkaufsverpackungen wird auch den Forderungen der Kartellbehörden und der Bundesländer Rechnung getragen.

Zum Schutz bereits bestehender Entsorgungseinrichtungen wird ferner festgelegt, daß die Kommune deren Mitbenutzung verlangen kann. Die bisher bestehende Einbeziehungspflicht wird aufgehoben, um auch hier Flexibilität und Wettbewerb zu ermöglichen. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, daß das für die Mitbenutzung zu verlangende Entgelt angemessen sein muß. Die bislang in § 6 Abs. 3 enthaltene Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern wird nunmehr praktisch auf diese Fragen der Einbeziehung kommunaler Erfassungs- und Sortierungssysteme reduziert. Dies entspricht dem Beschluß des Bundesrates vom 3. November 1995 (BR-Drucksache 330/95) in Nummer IV.

Schließlich hat ein Systembetreiber künftig für den Fall der Einstellung des Systembetriebs Vorkehrungen zu treffen, um die bereits erfaßten Verpackungen auch noch gemäß der Verordnung zu entsorgen. Hierfür können z. B. Rückstellungen gebildet oder Versicherungen abgeschlossen werden.

Hinsichtlich der zu erbringenden Verwertungsnachweise wird klargestellt, daß trotz der Konzentration auf Verwertungsquoten Angaben über die jeweilige Erfassung in den Ländern zu erfolgen haben. Hierdurch soll die Nachprüfbarkeit der Mengenstromnachweise erleichtert als auch den Ländern eine Transparenz über die Erfassungsleistung im jeweiligen Land und mithin eine Vergleichsbasis zu Erfassungsleistungen früherer Jahre ermöglicht werden.

Der Erleichterung des administrativen Vollzugs dient es, daß die zuständige Behörde die einschlägigen Nachweise in einer durch einen Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen – z. B. eines anerkannten Umweltgutachters für den technischen Bereich – aufbereiteten Form verlangen kann.

Zu Nummer 4

In Nummer 4 wird konkretisiert, welche Verpackungen in Systeme nach § 6 Abs. 3 aufgenommen werden dürfen und wie die Beteiligung durch Systembetreiber nachzuweisen ist.

So dürfen Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern grundsätzlich nicht aufgenommen werden. Der Grund hierfür ist der Schutz der bei der Erfassung und Sortierung tätigen Personen. Gleichwohl sollen solche Verpackungen in Ausnahmefällen in duale Systeme eingebracht werden können, wenn aufgrund eines Sachverständigengutachtens unter Berücksichtigung des üblichen Verbraucherverhaltens der Schluß zulässig ist, daß von ihnen keine Gefahr mehr ausgeht. Hierdurch soll ein Anreiz für Hersteller und Vertreiber gegeben werden, Verpackungen für schadstoffhaltige Füllgüter so zu konzipieren, daß ihr Inhalt leicht und bei einem herkömmlich zu erwartenden Verbrauch auch vollständig entnommen werden kann. Die zuständige Behörde kann ein entsprechendes Gutachten überprüfen und ggf. die Aufnahme einer bestimmten Verpackung in ein System untersagen.

In den Absätzen 2 und 3 wird aufgrund der Umstellung von der personenbezogenen Beteiligung des Herstellers und Vertreibers nach geltendem Recht auf die produktbezogene Beteiligung eine Pflicht zur Dokumentation der in das System eingebrachten Verkaufsverpackungen festgelegt. Maßgeblich ist damit nicht mehr die im Einzugsgebiet insgesamt in Verkehr gebrachte Verpackungsmenge, sondern die Menge, für die Hersteller und Vertreiber eine Beteiligung an dem betreffenden System vorsehen. Diese Regelung fördert außerdem Vielfalt und Wettbewerb verschiedener Rücknahmesysteme und begegnet damit ebenfalls Bedenken hinsichtlich einer Monopolisierung der Entsorgungsstrukturen.

Der Träger eines dualen Systems hat danach – mit Testat eines Wirtschaftsprüfers – anzugeben, welche Verpackungsmenge in sein System bundesweit eingebracht ist.

Im Interesse der Hersteller und Vertreiber liegt es, die Beteiligung an einem System durch eine Kennzeichnung sichtbar zu machen. Daher wird klargestellt, daß entsprechende Kennzeichnungen zulässig sind.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333